Le service public: principe fondamental de la radiodiffusion canadienne

Rapport présenté à

la Commission Caplan-Sauvageau

Gaétan Tremblay
2 septembre 1986

Table des matières

Page

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

1. La tradition française du service public..... 19

   1.1 Définition de la notion de service public..... 21
   1.2 Règles de fonctionnement des services publics.... 35

2. La tradition américaine des entreprises d'utilité publique..... 38

   2.1 Définition des entreprises d'utilité publique..... 42
   2.1.1 Au plan économique..... 43
   2.1.2 Au plan juridique..... 45
   2.1.3 Au plan politique..... 48

   2.2 Convergences et divergences des traditions française et américaine..... 50

   2.3 La régulation des entreprises de service public..... 53
   2.3.1 Régulation et réglementation..... 53
   2.3.2 Les organismes de régulation..... 55
   2.3.3 Les objectifs de la régulation..... 56
   2.3.4 Critique de la régulation..... 61

   2.4 Aspects économiques des entreprises d'utilité publique régulées..... 67
   2.4.1 Le rôle économique des "public utilities"..... 67
   2.4.2 La performance économique des "public utilities"..... 68
   2.4.3 Croissance et changement technologique..... 70

Page

3. Le système canadien de radiodiffusion: un service public..... 74

3.1 Raisons qui motivent le service public..... 77
3.1.1 La rareté des fréquences..... 78
3.1.2 Des objectifs politiques..... 81
3.1.3 Des objectifs culturels..... 82
3.1.4 Des objectifs sociaux..... 85
3.1.5 Le conflit entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux et culturels..... 90
3.1.6 Pressions économiques de l'environnement nord-américain..... 92

3.2 Un système unique composé d'un secteur public et d'un secteur privé..... 95
3.2.1 Le rôle du secteur privé..... 98
3.2.2 Le rôle primordial de l'entreprise publique.....100

3.3 La régulation de la radiodiffusion canadienne.....103

4. Le service public: un principe de base toujours valable.....106

4.1 L'évolution technique et le service public.....107

4.2 Les objectifs sociaux et culturels.....110

4.3 Le contexte global de la radiodiffusion canadienne.....113

4.4 L'efficacité de la régulation.....115

4.5 La prolifération des services.....118

4.6 Le rôle central de l'entreprise publique.....123

4.7 Les défis particuliers de la radiodiffusion francophone.....131

BIBLIOGRAPHIE.....133

AVANT-PROPOS

Je tiens à remercier M. Pierre Trudel, du Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal, et M. Pierre Moeglin, de l'Université de Paris XIII, pour leur lecture attentive de la version préliminaire de ce rapport. Leurs commentaires m'ont permis d'apporter précisions et améliorations. Mes plus sincères remerciements vont également à Mme Martine Dupuy qui a assuré avec soin la dactylographie de ce texte.

INTRODUCTION

Les récents développements technologiques dans le domaine de la câblodistribution, des satellites et de la télématique, de même que la prolifération des nouveaux services et le mouvement de déréglementation chez nos voisins américains conduisent à s'interroger sur l'avenir de la radiodiffusion canadienne. La notion de service public constitue-t-elle toujours un principe fondamental pour l'organisation de la radiodiffusion au pays? Telle est la question à l'origine du présent travail.

Pour trouver des éléments de réponse à cette question, nous avons suivi le cheminement suivant. Dans un premier temps, nous nous sommes interrogés sur la signification générale de la notion de service public dans les régimes démocratiques occidentaux, sur ses applications dans divers secteurs d'activités et sur les définitions qu'on peut en trouver. Pour ce faire, nous avons passé en revue la tradition française du service public et la tradition américaine des "public utilities". C'est l'objet des deux premiers chapitres de ce rapport.

Le sens et les implications de la notion une fois précisés, nous avons essayé de montrer comment elle a servi de pierre angulaire à l'édification du système canadien de radiodiffusion tout au long de son histoire. Le chapitre trois, à travers de multiples références aux documents officiels qui jalonnent l'évolution de la radiodiffusion au Canada, fait ressortir l'importance du service public et les raisons qui ont conduit à son affirmation et à sa réitération.

Enfin, le chapitre quatre discute des objections actuellement soulevées à l'encontre de la notion de service public et conclut qu'elle peut et doit toujours servir de base à l'organisation de la radiodiffusion canadienne. C'est en référence à ce principe fondamental que la radio-télévision canadienne doit faire face aux nouveaux défis technologiques, dans l'intérêt général de l'ensemble de sa population.

Les délais de production de ce rapport n'ont pas permis de faire une revue exhaustive de la documentation sur le sujet. On trouvera en bibliographie la liste des ouvrages consultés. Nous espérons n'avoir négligé aucun document essentiel.

Pour la facture du rapport, nous avons choisi de citer abondamment nos sources. On jugera peut-être que cette procédure alourdit la lecture. Deux raisons nous ont conduit à agir ainsi. Premièrement, nous avons voulu donner plus de crédibilité aux propositions avancées: nous ne les affirmons pas sur la base de notre seule autorité mais à partir d'un ensemble de données et de documents. Deuxièmement, ce rapport constitue un outil de travail qui servira de matériau pour la production d'un autre rapport. Les nombreuses citations faciliteront le travail de ceux qui, pour la confection de cet autre rapport, voudront se référer directement à nos sources.

Résumé du rapport

La notion de service public ne trouve pas des applications que dans le domaine de la radiodiffusion. Elle est au coeur même de la conception du rôle de l'Etat dans les démocraties libérales. Deux grandes traditions ont alimenté la réflexion sur le sujet: la tradition française du service public et la tradition américaine des "public utilities".

1. La tradition française du service public

On cherchera en vain une définition légale précise du service public. Même le législateur français ne s'y est pas aventuré. A l'origine principe de légitimation de l'exercice du pouvoir (par opposition au principe de souveraineté de l'Ancien Régime), il renvoie de façon globale à l'intérêt général et se confond pratiquement avec l'ensemble des activités de l'Etat. A partir du début du XXe siècle, l'intervention des juristes pour tenter de mieux circonscrire la notion a entraîné de nombreux débats et conduit à une complexification de la doctrine.

La notion de service public peut être définie actuellement en référence à quatre critères:

a. Le type d'activités: le service public s'applique à des activités ayant rapport à l'intérêt général d'une collectivité. Il est cependant impossible de dresser une liste complète et fermée de ce genre d'activités.

L´interprétation de ce qui concerne l´intérêt général varie suivant les sociétés, les époques, les idéologies.

b. Le critère organique: renvoie à l´agent ayant la responsabilité, le contrôle et la gestion des activités d´intérêt général. Le service public implique nécessairement l´intervention de l´Etat. C´est lui qui constitue et contrôle le service public. Il est cependant admis que la gestion peut en être confiée à une entreprise privée comme à une entreprise publique.

c. Le critère formel: renvoie à l´intention du législateur qui, en dernier ressort, décide de l´édification d´un service public. Cette intention peut parfois être clairement formulée. Il arrive aussi qu´elle soit implicite et exige interprétation, laquelle se fonde alors sur:

- l´importance de l´activité par rapport au bien commun;
- les lacunes du secteur privé pour l´atteinte de certains objectifs collectifs;
- la forme et le degré de contrôle jugés nécessaires.

d. Le régime juridique: le service public peut être soumis, totalement ou partiellement, à un régime "exorbitant" de droit commun, à un régime de droit "spécial". Il s´agit là cependant d´un critère secondaire.

Des diverses définitions du service public, on peut extraire la synthèse suivante: une activité jugée d´intérêt général par une collectivité et reconnue telle par l´Etat. Une telle activitée d´intérêt général ne pouvant être laissée à l´initiative privée et abandonnée aux seules lois du marché, l´Etat en assume, directement ou indirectement, la responsabilité et le contrôle, l´assujettissant si nécessaire à un régime de droit spécial.

Un certain nombre de conséquences juridiques découlent du statut de service public. Les activités ainsi identifiées doivent se soumettre à des règles de fonctionnement qu´entraîne la prise en compte de l´intérêt général. Ces règles sont au nombre de trois:

- la continuité du service;
- la mutabilité ou l´adaptation, exigeant l´amélioration continuelle du service en rapport avec l´évolution des besoins et le progrès technologique;
- l´égalité de tous les citoyens dans l´accès au service.

2. La tradition américaine des "public utilities"

La tradition américaine a suivi un cheminement différent de la française. Elle s´enracine davantage dans une discussion des obligations d´entreprises "affected with a public interest" que dans une réflexion sur le rôle de l´Etat. On pourrait qualifier la démarche américaine "d´ascendante", par opposition à la conception française "descendante". Malgré les divergences

évidentes, les deux traditions convergent cependant sur un certain nombre de points.

Retraçant ses origines jusque dans la "common law" britannique, la doctrine américaine des "public utilities" se constitue surtout dans les années qui ont suivi la guerre de Sécession.

Les entreprises d´utilité publique sont plus faciles à décrire qu´à définir. Elles se concentrent traditionnellement dans les secteurs des transports, de l´énergie et des communications. Leur définition fait référence à des arguments d´ordre économique, juridique et politique. Economiquement, les entreprises d´utilité publique se caractérisent par leur importance stratégique, tant pour la production que pour la consommation, dans l´ensemble de l´économie, et par des conditions particulières de production où le monopole conduit à des coûts décroissants et à une meilleure qualité du service. Il est cependant difficile de trouver des critères économiques qui permettent sans coup férir de distinguer le secteur des entreprises d´utilité publique des autres secteurs de l´économie.

Juridiquement, un ensemble de décisions de la Cour suprême des Etats-Unis ont permi de dégager un certain nombre de caractéristiques des entreprises d´utilité publique. Mais comme en France, on a dû se rendre à l´évidence qu´il est impossible d´en dresser une liste fermée. C´est finalement le pouvoir politique qui délimite les secteurs de service public; dans le

respect bien sûr de la constitution et de la tradition juridique et en prenant en compte certaines particularités économiques. Les entreprises d´utilité publique sont donc celles que le législateur décrète "affected with a public interest".

Par des chemins différents, on admet, dans le système américain comme dans le système français, que:

- le service public ou les entreprises d´utilité publique concernent des activités ayant rapport à l´intérêt général;
- il appartient à l´Etat de déterminer ce qui est d´intérêt général;
- la gestion d´un service public peut être confiée à une entreprise publique ou à des entreprises privées;
- les entreprises de service public doivent se conformer à des exigences de continuité du service, d´accessibilité ou d´égalité, et d´adaptabilité.

La tradition américaine marque cependant une préférence pour confier la gestion des services publics à l´entreprise privée plutôt que pour la création d´entreprises publiques. Ce choix l´a amené à créer des institutions originales pour assurer le contrôle étatique des entreprises d´utilité publiques, les organismes de régulation.

Il ne faut pas confondre régulation et réglementation. La première, plus large, fait référence à un ensemble de mécanismes d´organisation et de contrôle dont la réglementation ne constitue qu´un aspect parmi d´autres.

La régulation peut prendre plusieurs formes. Celle qui nous intéresse, dans le cas de la radiodiffusion, consiste en la création d'un organisme autonome, doté de pouvoirs législatifs, judiciaires et exécutifs. L'indépendance de l'organisme de régulation par rapport au pouvoir exécutif, apparaît comme une de ses caractéristiques essentielles. Elle le met à l'abri de toute partisannerie politique dans la protection de l'intérêt général. L'organisme de régulation relève directement du législateur.

Les objectifs de la régulation varient bien sûr d'un secteur d'activités à l'autre. Mais toute régulation poursuit minimalement les buts suivants: (a) le contrôle des monopoles; (b) la protection des consommateurs; (c) la création d'une substitution à la concurrence; (d) l'allocation la plus judicieuse possible des ressources humaines et matérielles. D'autres objectifs spécifiques peuvent s'ajouter à cette liste compte tenu des particularités du secteur régulé.

La régulation de façon générale, et les organismes qui la pratiquent, ont fait l'objet de nombreuses critiques. On peut les regrouper en quatre catégories: (a) les lacunes de la procédure; (b) les problèmes opérationnels; (c) les méfiances à l'égard de l'environnement politique; (d) les faiblesses de la notion de régulation. Il y a consensus pour admettre que la régulation ne fonctionne pas de manière idéale et ne produit pas tous les résultats escomptés. La plupart des auteurs n'en concluent cependant pas pour autant qu'il faille s'orienter vers une

dérégulation complète. On souligne d'une part que plusieurs critiques ne reposent sur aucune analyse sérieuse. D'autre part, on met en garde contre les soi-disant vertus du libre marché pour la satisfaction de l'intérêt général. On souhaite plutôt une adaptation de la régulation à partir d'une évaluation rigoureuse de ses mécanismes et de ses effets.

La critique de la régulation s'inspire souvent d'arguments économiques. Les entreprises d'utilité publique, selon certains, souffriraient d'inefficacité, et de non-rentabilité chroniques. Les faits démentent de telles assertions. Autant en ce qui concerne l'évolution des prix que l'amélioration de la productivité, la plupart des secteurs d'utilité publique affichent des performances supérieures à celles de l'ensemble de l'économie.

Malgré ces résultats, d'aucuns prétendent que la régulation constitue un frein à la croissance et à l'innovation technologique. Mais de telles affirmations ne se fondent sur aucune étude probante.

3. Le système canadien de radiodiffusion: un service public

Depuis le rapport Aird de 1929 jusqu'à la loi sur la radiodiffusion de 1968 et le rapport Applebaum-Hébert de 1982, toutes les commissions d'enquête et tous les comités parlementaires ont continuellement réaffirmé que la radiodiffusion canadienne constitue un service public. Les raisons avancées pour justifier une telle position sont nombreuses. Elles font

référence tout autant à la poursuite d'objectifs politiques, culturels et sociaux qu'à la gestion d'un bien public rare, les fréquences de diffusion.

L'attribution d'un permis d'exploitation d'une fréquence confère à celui qui en bénéficie un statut de monopole ou de quasi monopole dans une région donnée. Même si les progrès de la technique permettent d'entrevoir une multiplication des fréquences disponibles, celles-ci demeurent toujours en nombre limité. Et l'Etat doit intervenir pour en faire la distribution au mieux de l'intérêt général. La rareté des fréquences constitue un argument de poids pour expliquer que la radiodiffusion est un service public. Mais il n'est pas le seul, contrairement à ce que plusieurs croient et affirment. A preuve, le rapport Aird qui le premier est arrivé à la conclusion que la radiodiffusion canadienne devait être organisée sur la base d'un service public, n'a pas tenu compte de la rareté des fréquences qui ne faisait pas partie de son mandat.

Les notions de service public et de "public utilities" renvoient tout autant sinon davantage à des justifications sociales et culturelles dans la mesure où ces activités sont reconnues d'intérêt général par une collectivité et sanctionnées telles par l'autorité publique.

La radiodiffusion a toujours été perçue à Ottawa comme un puissant moyen de promouvoir l'unité canadienne et la connaissance du pays. Qu'on soit ou non d'accord avec un tel objectif

politique, force est de reconnaître qu'il a été à la base de l'intervention gouvernementale depuis plus de cinquante ans.

La radiodiffusion s'est également toujours vue confier une mission culturelle. De tous temps au Canada, on a refusé de la considérer uniquement comme un moyen de divertissement. Sans nier cette importante fonction, on a toujours cherché à en faire un outil de création, d'éducation et d'information. La radiodiffusion doit contribuer au développement de l'identité culturelle canadienne en favorisant la création et la consommation des produits culturels des gens du pays. Elle doit offrir aux auditeurs et spectateurs une programmation diversifiée et de haute qualité.

Le système canadien de radiodiffusion doit également, suivant le législateur, poursuivre deux objectifs sociaux d'importance: l'accessibilité des services à tous les Canadiens sur l'ensemble du territoire et la protection du droit du public à l'information.

La poursuite de ces objectifs sociaux et culturels est toujours apparue fondamentale à ceux qui ont réfléchi à l'oganisation du système canadien de radiodiffusion. Ces objectifs ne se conjuguent cependant pas automatiquement avec les objectifs économiques. D'aucuns parlent même de conflit structurel entre les exigences de rentabilité économique et les objectifs culturels. D'où la nécessité d'une quelconque régulation du secteur de la radiodiffusion, pour s'assurer que les objectifs du service public ne sont pas mis à l'écart.

Finalement, l'environnement nord-américain exerce des pressions économiques qui menacent continuellement la survie de la production canadienne. Sans l'intervention de l'Etat, qui édicte des règles pour contrer cette influence et favoriser la production et la diffusion d'émissions proprement canadiennes, plusieurs craignent que les stations canadiennes ne deviennent que des postes avancés des réseaux américains.

Le système canadien de radiodiffusion s'est développé, à partir d'influences contradictoires et de conditions historiques particulières, en un régime mixte où coexistent, en un système unique, un secteur public et un secteur privé. Malgré son caractère hybride et les difficultés qui y sont associées, le régime mixte a dans l'ensemble donné satisfaction et peu souhaitent un changement radical à cet égard. Il faut cependant souligner que l'évolution des dernières années a conduit à un déséquilibre en faveur du secteur privé et aux dépens du secteur public. Cette situation est d'autant plus préoccupante que, de l'avis général, le secteur privé a peu fait pour l'atteinte des objectifs sociaux et culturels fixés par le service public.

Des débuts de la radiodiffusion jusqu'à maintenant, l'entreprise publique (actuellement appelée Radio-Canada) a toujours constitué l'instrument privilégié de la politique nationale de radiodiffusion. Tous les témoignages convergent. Si le Canada tient à exprimer et promouvoir son identité culturelle propre, il doit accepter les coûts qu'entraîne le fonctionnement

d´une entreprise publique produisant des émissions de qualité. Sans cet instrument, il ne saurait y avoir de régime national de diffusion.

Le Canada soumet l´entreprise publique comme les entreprises privées de radiodiffusion au contrôle d´un organisme de régulation. Le statut et les pouvoirs de cet organisme ont évolué dans le temps. Sa performance a fait l´objet de bien des critiques. Certains lui reprochent d´épouser trop étroitement les intérêts de l´industrie qu´il régule. D´autres de constituer une entrave au développement du secteur. La "souplesse" de sa réglementation et le laxisme de son contrôle expliquent sans doute une bonne partie des résultats mitigés qu´il a obtenus dans l´atteinte de ses objectifs.

4. Le service public: un principe de base toujours valable

L´expansion des possibilités de transmission (câble, satellite) et la multiplication des nouveaux services en a amené plusieurs à conclure que la nouvelle "richesse informationnelle" rendait caduque la notion de service public. Selon cette conception, cette notion n´aurait trouvé de fondement, historiquement, que dans la rareté des fréquences. Cet argument soulève plusieurs réserves. Premièrement, il est faux de prétendre que le service public, en matière de radiodiffusion, repose uniquement sur la rareté des fréquences. C´en est une composante, mais non la seule. Deuxièmement, si les fréquences se

font moins rares et les possibilités de transmission plus nombreuses, nous sommes encore loin d'une abondance qui permettrait à chaque citoyen de pouvoir exploiter sa propre station de radio ou de télévision. Troisièmement, il faudrait s'interroger à savoir si cette nouvelle abondance servira réellement à la création et à l'expression des gens d'ici ou si elle servira surtout de véhicule à la diffusion des produits étrangers. Dans ce dernier cas, on pourrait difficilement soutenir que les buts poursuivis par le service public seraient mieux atteints dans un régime non régulé.

Abandonner la notion de service public comme base du système, ce serait renoncer à faire de la radiodiffusion un instrument de promotion d'objectifs sociaux et culturels d'intérêt général. Ce serait aller à l'encontre de toute la tradition canadienne en ce domaine.

Ces objectifs sociaux (accessibilité, égalité, droit à l'information) et culturels (promotion de la création canadienne, diversité et qualité de la programmation, éducation, etc.) méritent toujours d'être poursuivis. Et malgré l'évolution technique, les conditions du marché n'ont guère changé. Le Canada doit toujours compter avec le voisinage du géant américain. On voit mal comment, sans un ensemble de mesures réglementaires efficaces, la radiodiffusion pourra promouvoir la culture canadienne, dans un contexte nord-américain qui favorise si nettement l'importation des produits américains. L'argument des

créneaux de spécialisation, où le Canada serait plus compétitif, valable dans d'autres secteurs de l'économie, est fallacieux en matière de culture. On ne peut, par exemple, se spécialiser dans les nouvelles locales et accepter que les nouvelles nationales et internationales soient produites par des agences étrangères. On ne peut se spécialiser dans le documentaire et importer toutes les émissions de fiction d'outre-frontires. C'est évident. La culture est globale. L'identité ne se compartimente pas. Elle forme un tout complexe qui résulte d'une convergence de facteurs multiples (politiques, juridiques, économiques, sociaux et culturels).

La notion de service public n'a pas été complètement abandonnée mais elle est sérieusement malmenée dans certaines réflexions sur les nouveaux services. On parle maintenent de service de base et de services facultatifs. Et on a tendance à identifier les anciens aux premiers et les nouveaux aux seconds. Mais quels sont les critères qui président à la définition d'un service de base? Pourquoi la réception du réseau privé TVA serait-elle plus importante que l'accès à des banques d'informations publiques, la réception du réseau américain CBS plutôt que celle de TVO? Pourquoi l'information de type utilitaire diffusée par certains nouveaux services ne serait-elle pas considérée comme service public, autant sinon davantage que les émissions de divertissement diffusée par les stations conventionnelles?

La notion de service public devrait servir de phare dans cette réflexion sur les nouveaux services et les changement qu´ils introduisent dans le système de radiodiffusion. Quel statut leur accorder pour qu´ils contribuent le mieux possible à l´atteinte des objectifs collectifs?

=-=-=-

Deuxièmement, la place de l'entreprise privée dans l'ensemble du système de radiodiffusion est déjà considérable. Rappelons des chiffres: sur un total de 117 stations de télévision, 86 sont de propriété privée; et sur un total de 558 stations de radio, 493 sont de propriété privée. Sans compter que la câblodistribution, la télévision payante et les services dits spécialisés sont entre les mains de l'entreprise privée.

Troisièmement, la logique du marché est telle qu'elle entraînera une secondarisation des objectifs sociaux et culturels par rapport aux exigences économiques. Nous partageons tout à fait le point de vue exprimé par les commissions d'enquête précédentes: les objectifs économiques sont loin d'être toujours compatibles avec les objectifs sociaux et culturels. Il faut souvent faire des choix. Il est à craindre, si la radiodiffusion était entièrement entre les mains du secteur privé, que la balance penche toujours du même côté.

Plutôt que de faire toujours de plus en plus de place au secteur privé, le service public exigerait qu'on s'attache davantage à renforcer le secteur public, cet instrument essentiel à la politique canadienne de la radiodiffusion. A cet égard, les suggestions récentes, émises surtout à la suite de la publication du rapport Applebaum-Hébert, visant à faire de Radio-Canada un service distinct, ne nous semblent pas orientées dans la bonne direction. Selon notre analyse, de telles propositions conduiraient à une marginalisation accrue du secteur public.

Les défis particuliers auxquels fait face la télévision francophone doivent faire l´objet d´une attention particulière. Pour conter les transferts d´écoute, on devrait miser davantage sur une amélioration de la qualité des émissions plutôt que sur la multiplication quantitative des canaux.

Il faudrait peut-être aussi songer à accorder davantage d´autonomie au réseau francophpone de Radio-Canada pour lui permettre de mieux s´ajuster aux particularités de sa clientèle.

Il y aurait également lieu d´envisager une collaboration plus étroite entre les radiodiffuseurs francophones, privés comme publics, pour offrir une réelle diversité de choix aux spectateurs. Cette concertation pourrait être orchestrée et contrôlée par le C.R.T.C.

Enfin, il nous semble évident que le service public exige le maintien, voire le renforcement, d´un organisme de régulation autonome. Les modifications proposées à ce sujet par le Bill C-20 risquent d´entraîner une plus grande politisation des décisions concernant la radiodiffusion. La poursuite des objectifs du service public exige au contraire que l´organisme de réglementation soit à l´abri des pressions indues de l´industrie comme des influences politiques partisannes.

1. La tradition française du service public

Certains auteurs ont cherché dans la tradition socialiste les origines de la notion de service public. Mattelart et Piemme[1], par exemple, en retracent l'apparition dans la pensée socialiste de la fin du XIXe siècle. Il en serait ainsi fait mention dans un rapport du socialiste belge César de Paipe à l'Internationale en 1874. D'autres contestent cette filiation et affirment au contraire que la notion de service public est d'origine et d'application plus larges et qu'elle ne doit rien au courant marxiste ou socialiste. Patrice Garant, à cet égard, reprend à son compte l'opinion exprimée par René Rhémond en 1962 lors de la 9e conférence de l'I.C.A.P.:

> "Selon nous, le Service public c'est cette conception de plus en plus répandue qui confère à l'Etat un rôle de direction générale des activités qui ont une dimension sociale. Et ce qu'il y a lieu de remarquer c'est que "cette conception ne doit rien au socialisme, et n'emprunte au marxisme aucun de ses postulats métaphysiques; elle obéit essentiellement à des considérations de rationalité et d'efficacité pratique."[2]

Dans un court article consacré à l'historique de la notion qui nous intéresse, Thierry Schwarz confirme l'influence prépondérante de l'idéologie libérale:

---

[1] Mattelart A. et Piemme J.M. (1980), Télévision: enjeux sans frontières, Presses universitaires de Grenoble, p. 16.

[2] Rhémond, René, cité par Patrice Garant (1966), Essai sur le Service public au Québec, 503 pages, version remaniée de la thèse de doctorat soutenue par l'auteur, Université de Paris.

> "Cette oeuvre..., l'Etat ne l'assume en France non pas tant sous l'influence des idéologies socialistes, que dans celle des courants libéraux qui vont paradoxalement mettre l'Etat au centre de la vie sociale."[3]

Une analyse historique plus poussée permettrait sans doute de rendre aux uns et aux autres ce qui leur appartient dans la genèse de la notion de service public. Le halo d'imprécision actuel entourant les origines s'explique bien sûr par les mécanismes de l'oubli; mais il indique aussi la généralité de la notion et le consensus dont elle fait l'objet puisqu'elle peut fonctionner tout aussi bien dans la pensée libérale que dans la pensée socialiste.

Ce qui est certain, pour les uns comme pour les autres, c'est que les juristes se sont emparés de la question au tout début du XXe siècle et que ce sont eux qui ont véritablement élaboré une "théorie" du service public. Des noms comme G. Teissier, L. Duguit, R. Bonnard, G. Jèze comptent parmi les pionniers de cette nouvelle théorie politique qui fonde et limite tout à la fois le pouvoir de l'Etat en recourant à la notion de service public. Malheureusement, l'intervention des juristes n'a pas eu que des conséquences positives. Selon Jacques Chevalier, elle n'a fait qu'embrouiller les cartes:

> "La notion de service public provoque depuis de longues années des controverses

---

[3] Schwarz, T. (1979), "L'Etat et la notion de service public: rappel historique", Pour, nos 68-69, nov.-déc. 1979, p. 13

> interminables. On s'est habitué à parler de la crise qui l'atteint à travers la dissociation de ses éléments de définition, et la diversification de son régime juridique. La notion de service public n'est plus une notion neutre: symbole de confusion, elle est entourée d'un halo qui interdit de la comprendre, de la saisir, d'apprécier sa portée. Et pourtant, la clarté et la simplicité semblent résulter d'une réflexion sans a priori à son sujet: dans certains domaines, l'Administration incite les personnes privées à adopter une attitude utile à la collectivité; dans d'autres, elle les contraint à se plier à une réglementation obligatoire. Mais ces interventions restent extérieures à l'activité elle-même...
>
> C'est l'intervention des juristes qui a provoqué la crise d'une notion apparemment très claire. Les juristes en effet, ont essayé de faire du service public, avant tout principe politique commandant l'action des pouvoirs publics, une notion juridique, expliquant et justifiant les règles de droit applicables aux organes de l'Etat."[4]

Les pages qui suivent essaieront de présenter le plus simplement possible ces "complications" juridiques de manière à pouvoir en dégager une définition nuancée mais claire et opérationnelle de la notion de service public.

1.1 Définition de la notion de service public

Disons d'entrée de jeu que même dans le droit français on ne trouve aucune définition légale de la notion de service public.

---

[4] Chevalier, J. (1971), Le service public, Presses universitaires de France, p. 5.

Le législateur ne s'est jamais aventuré à en adopter une et utilise l'expression dans des sens variés. La doctrine juridique est cependant riche de réflexion à son sujet. Pour les premiers théoriciens comme Duguit, le service public remplace la souveraineté comme principe fondamental légitimant l'exercice du pouvoir:

> "L'Etat n'est pas (...) une puissance qui commande une souveraineté; il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernements (...). On aperçoit dès lors la notion de service public: c'est toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernements, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante."[5]

Sous l'Ancien Régime, le monarque était souverain de droit divin. Louis XIV pouvait même aller jusqu'à dire "l'Etat, c'est moi". L'élection divine accordait à quelques uns le droit de commander et imposait aux autres le devoir d'obéir. En démocratie libérale, l'Etat ne se définit pas comme celui qui commande, mais comme celui qui pourvoit. L'Etat est le garant de l'intérêt général. Il organise à cette fin un ensemble de services accessibles également à tous les citoyens. Le service public, c'est donc l'activité de l'Etat, parce qu'il s'occupe par

---

[5] Duguit, L. (1928), Traité de droit constitutionnel, t. 2, Fontemoing, cité par J. Chevalier (1979), op. cit., p. 21.

définition du bien commun et ne peut qu´être au service du public. C´est ce que les juristes appellent une définition organique du service public, parce que le critère de détermination renvoie à l´organisme, ou plus précisément à l´agent de l´activité. C´est simple et précis: il y a des agents publics et des agents privés. Tout ce qui relève de l´Etat est service public. Et ne peut être service public qu´une activité de l´Etat. A l´inverse, est privée toute activité dont l´agent est une personne privée.

Une si catégorique distinction entre le privé et le public se répercute au niveau du droit public et du droit privé. Les services publics ayant d´autres objectifs reliés à l´intérêt général ne sauraient être soumis aux mêmes règles que les activités privées. C´est ce que les juristes appellent les "conditions exorbitantes du droit commun", le régime juridique spécial des services publics.

Une telle conception du service public, enracinée dans la définition même de l´Etat libéral ne présente qu´une difficulté, mais elle est de taille. Quelles sont les activités qui relèvent de l´Etat et quelles sont celles qui relèvent du secteur privé? Ce sont des activités d´intérêt général, bien sûr, mais quelle en est la liste ou sur quels critères peut-on en décider? Deux conceptions antinomiques s´affrontent sur cette question et fournissent des réponses théoriques inconciliables: la thèse du service public par nature et celle du service public virtuel.

La première est habituellement soutenue par des minimalistes de l'intervention de l'Etat qui prétendent que seules les activités qui renvoient à la nature même de l'Etat peuvent se prévaloir du statut de service public:

> "Certains services sont de la nature, de l'essence même de l'Etat ou de l'administration publique; il est nécessaire que le principe de la séparation des pouvoirs en garantisse le plein exercice, et leur contentieux sera de la compétence administrative. D'autres services, au contraire, sont de nature privée, et s'ils sont entrepris par l'Etat, ce n'est qu'occasionnellement, accidentellement, parce que nul particulier ne s'en est chargé et qu'il importe de les assurer dans un intérêt général; les contestations que soulève leur exploitation ressortissent naturellement de la juridiction de droit commun."[6]

Aux antipodes, la thèse du service public virtuel, soutenue par des maximalistes de l'intervention de l'Etat prétend que l'autorité administrative peut décréter telle ou telle activité d'intérêt général, sans l'autorisation préalable du législateur:

> "La jurisprudence a dégagé de toute ambiguité la notion du service public, mission d'intérêt général exercée dans des conditions exorbitantes du droit commun, sous l'autorité ou sous le contrôle d'une collectivité publique (...) Elle a montré (...) que certaines activités d'intérêt général ne sont pas susceptibles d'être exercées dans des conditions satisfaisantes par le libre jeu d'une exploitation privée et présentent ainsi le

---

[6] Matter, cité dans Chevalier J. (1979), op. cit., p. 23.

> caractère de services publics virtuels et peuvent être soumises à un régime de service public par une simple intervention de l´autorité administrative..."[7]

A vrai dire, il est difficile de trouver un critère permettant de trancher au couteau entre ce qui est d´intérêt général et ce qui ne l´est pas. Les définitions varient suivant les appartenances idéologiques et les situations historiques. Le consensus sur ce qui constitue l´intérêt général peut évoluer, comme l´avait bien vu Duguit:

> "Mais quelles sont les activités dont l´accomplissement constitue pour les gouvernants une obligation? A cette question, on ne peut point faire de réponse fixe. Il y a là quelque chose d´essentiellement variable, d´évolutif au premier chef. (...) Tout ce qu´on peut dire, c´est qu´à mesure que la civilisation se développe, le nombre des activités susceptibles de servir de support à des services publics augmente et le nombre des services publics s´accroit par là même (...) Dire qu´un service devient ou doit devenir un service public, cela veut dire que ce service sera organisé par les gouvernants et qu´il fonctionnera sous leur contrôle."[8]

La thèse du service public par nature comme celle du service public virtuel pèchent par dogmatisme. Elles prétendent fixer de manière absolue les contours du service public. La diversité tant géographique qu´historique invite à plus de nuances:

---

[7] B. Chenot, cité par Chevalier, J. (1979), op. cit., p. 25.

[8] Duguit, L., op. cit.

> "Le domaine du service public est contingent, variable; il dépend de la volonté de l´Etat... Le domaine du service public est une réalité variable suivant l´époque et l´idéologie dominante..."[9]

Dans un régime socialiste, le service public aura tendance à englober la plus grande partie des activités socio-économiques; dans un régime libéral, il risque d´être limité à une portion beaucoup plus congrue. La nature des activités ne suffit pas à identifier ce que recouvre le service public. Il faut donc faire appel à un critère beaucoup plus subjectif, celui de la volonté ou de l´intention du législateur, expression supposée du consensus social. C´est ce que les juristes appellent le critère formel d´identification des services publics, parce qu´il repose non pas sur l´identité de l´agent mais sur l´interprétation de textes qui recèlent l´intention du législateur.

La nature de l´activité ne doit pas bien sûr être mise complètement de côté. Certaines activités affectent davantage l´intérêt général que d´autres. Mais les critères de partage ne peuvent être établis une fois pour toute de manière absolue. C´est pourquoi actuellement les juristes retiennent conjointement le critère organique (l´agent qui organise et contrôle l´activité) et le critère formel (l´intention du législateur) pour déterminer ce qui est service public et ce qui ne l´est pas:

---

[9] Chevalier, J., (1979), op. cit., p. 16.

> "Le seul critère qui, à côté de l'élément organique du rattachement direct ou indirect à une personne publique, doit être pris en considération pour définir le service public, c'est le critère de l'intention du législateur. Il s'agit d'un élément d'ordre formel, parce que reposant sur une analyse des textes constitutifs."[10]

La crise qu'a connue la notion de service public fut déclenchée lorsqu'il fut admis que des personnes privées pouvaient être investies de mission de service public et soumises par conséquent à un régime de droit public. Le critère organique venait de perdre sa limpidité puisque le service public n'était plus le seul fait de l'Etat mais pouvait aussi bien être assumé par des personnes privées. De plus, l'extension démesurée de la notion à toutes sortes d'activités (tabac, automobile, etc.) a conduit à sa banalisation.

> "Dans un deuxième temps, il a été admis que les services publics pouvaient utiliser certains des procédés de gestion propres au secteur privé, et relever à ce titre pour certaines de leurs activités du droit privé et de la compétence non pas des juridictions administratives mais des tribunaux judiciaires. Enfin, dans un troisième temps, la jurisprudence va estimer que certains services publics sont, de par leur nature même, des services dont la gestion doit être globalement privatisée. Dès lors que les juges constatent que certains services fonctionnement de façon analogue à une entreprise privée, ils les feront tomber dans la catégorie nouvelle des services publics dits industriels et commerciaux,

---

[10] Chevalier, J. (1979), op. cit., p. 15.

> et se verront soumis à toutes les règles du droit privé, tant en ce qui concerne leurs biens, leur personnel, leurs contrats ou leurs deniers..."[11]

Cette évolution a perturbé quelque peu le cartésianisme français amoureux des distinctions claires, nettes et précises. Il est bien évident que l'extension du domaine du service public français consécutif surtout aux nationalisations qui ont suivi les deux guerres mondiales, a tout à la fois contribué à banaliser la notion et à en complexifier les critères d'application. Pour faire court de longs débats juridiques, on peut en conclure d'une part que le régime exceptionnel de droit commun auquel on pensait devoir soumettre les services publics, ne constitue pas une caractéristique essentielle des services publics. Ce n'est pas davantage un critère de définition que la nature de l'activité. D'autre part, cette évolution a conduit à une interprétation plus large du critère organique. Il est désormais admis qu'un service public puisse être assuré par une entreprise publique comme par une personne privée, à condition que cette dernière soit soumise au contrôle effectif de l'Etat. On distingue maintenant entre l'érection d'une activité en service public, qui conduit à la responsabilité et au contrôle de l'Etat, et à la détermination du gestionnaire, lequel pourra être privé ou public suivant les circonstances et la volonté du législateur:

---

[11] Schwarz, T. (1979), op. cit., pp. 16-17.

> "Dès lors que, dans la conception moderne du service public, les relations dont il est question n'impliquent pas nécessairement que les autorités qualifiées assument personnellement la gestion du service, toutes les solutions sont sur ce point possible, pourvu que ces autorités soient à la portée de veiller, en toutes circonstances, par les procédures appropriées à chaque cas, à ce que l'intérêt public confié au gérant du service ne risque pas d'être mis en péril."[12]

Le critère organique s'est donc assoupli. La séparation entre le public et le privé n'apparaît plus aussi tranchée qu'auparavant. Ce qui reste important, c'est que l'activité de service public doit être sous le contrôle, direct ou indirect, de l'Etat, la gestion pouvant en être confiée à un agent privé ou public.

Le second critère n'est pas, lui non plus, toujours d'application facile. Lorsque le législateur est explicite sur ses intentions, il n'y a pas d'ambiguité. Mais il n'est pas toujours aussi transparent et il faut parfois interpréter sa volonté à partir d'indices plus ou moins clairs:

> "Le contrôle positif de prise en charge est celui qui fait participer l'organisme contrôlé à une mission de Service public. Comment savoir si le Législateur a confié une telle mission? A moins qu'il ne le dise clairement, on doit recourir à un faisceau d'indices. Le premier indice sera l'importance de l'activité contrôlée

---

[12] Latournerie, R. (1960), "Sur un Lazarre juridique...", E.D.C.E., p. 119, cité par Garant, P. (1966), op. cit., p. 26.

> par rapport au bien commun; ainsi il n'est pas douteux que nous nous acheminions, aussi bien en France qu'au Québec, vers la construction d'une véritable "école nationale" soumise au contrôle de l'Etat et comportant un secteur public et un secteur privé. Le second indice sera le motif de la prise en charge, à savoir la constatation inéluctable de l'insuffisance, des déficiences ou du manque d'intérêt de l'entreprise privée laissée à elle-même. Un troisième indice sera la forme ou le degré de contrôle; certes les modalités du contrôle positif peuvent varier, mais ils (sic) seront adéquats s'ils permettent la réalisation des impératifs fondamentaux qui découlent de la nature même du Service public."[13]

Les trois indices mentionnés par Garant sont bien sûr sujets à appréciation subjective. L'importance de l'activité par rapport au bien commun, les lacunes du secteur privé et la forme et le degré de contrôle ne peuvent être évalués de manière quantitative. Une fois de plus, nous sommes renvoyés à l'interprétation du consensus collectif sur ces questions, dans une société particulière à une époque donnée.

Le Tableau I résume la discussion précédente des quatre critères qui sont habituellement invoqués pour circonscrire la notion de service public. Nous pouvons maintenant après avoir pondéré l'importance de chacun, avancer un certain nombre de définitions-synthèse. La littérature en contient bien d'autres. Nous avons sélectionné celles qui suivent parce que tout en étant récentes et très congruentes les unes par rapport aux autres,

---

[13] Garant, P. (1966), op. cit., p. 27.

elles mettent l´accent sur un ou des aspects particuliers qui nous semblent devoir être pris en compte dans ce travail. La première, celle de Latournerie, rassemble dans une formule courte, les quatre critères évoqués dans le Tableau I:

> "M. Latournerie retient une définition en quatre points: le service public est selon lui une activité d´intérêt général, placée sous la dépendance d´une autorité publique et soumise à un régime exorbitant du droit commun du fait de la volonté du législateur."[14]

La définition retenue par Chevalier est encore plus courte et évacue toute référence au régime de droit, critère qu´il considère comme secondaire:

> "Le service public, c´est donc une activité d´intérêt général gérée par l´Administration ou par une personne privée, à condition que celle-ci soit investie de cette mission par les pouvoirs publics et soumise à leur contrôle."[15]

La définition de Dalloz, que préfère l´auteur québécois R.P. Barbe, fait une plus large place au critère formel et fait référence, au-delà du rôle de l´Etat, à la collectivité et à ses convictions:

> "Il y a service public chaque fois qu´une collectivité, estimant qu´une tâche ne

---

[14] Latournerie, R. (1960), "Sur un Lazarre juridique...", cité par Chevalier, J. (1979), op. cit., p. 14.

[15] Chevalier, J. (1979), op. cit., p. 20.

> peut être totalement laissée à l'initiative privée, décide soit d'y pourvoir directement, soit d'en confier ou en maintenir la gestion à une entreprise privée, mais en se réservant d'intervenir soit réglementairement, soit financièrement, pour sauvegarder le souci de l'intérêt public, l'entreprise étant alors placée, totalement ou partiellement sous un régime de droit public."[16]

[16] Dalloz, Petit dictionnaire de droit, p. 1166, cité par Barbe, R.P. (1980), Les organismes québécois de régulation des entreprises d'utilité publique, Montréal: Wilson et Lafleur, p. 19.

Tableau I: Critères de définition du service public

1. Types d´activité

activité ayant rapport à l´intérêt général. Interprétation variant suivant les sociétés, les époques, les idéologies

2. Critère organique

agent ayant la responsabilité, le contrôle et la gestion du service

a) l´Etat constitue et contrôle le service public

b) la gestion peut être confiée:

- à une entreprise publique
- à une entreprise privée

3. Critère formel

intention du législateur

a) intention clairement formulée

b) interprétation à partir d´indices:

- importance de l´activité par rapport au bien commun
- lacunes du secteur privé
- forme et degré de contrôle

4. Régime juridique

le service public est soumis totalement ou partiellement à un régime de droit public

La première définition québécoise a été donnée par la Commission des Relations de Travail dans une décision rendue en mars 1966 concernant la grève des enseignants de l´Etat du Québec: "service public, entreprise gérée par l´Administration en vue de satisfaire certains besoins collectifs".

La dernière définition que nous évoquerons est celle d´un auteur québécois, Patrice Garant. Elle a pour intérêt de montrer l´enracinement de la tradition française du service public de ce côté-ci de l´Atlantique, tout au moins en sol québécois:

> "Toute activité prise en charge par l´Administration dans un but d´intérêt général, qu´elle soit assurée directement par une personne publique ou contrôlée positivement par elle. La réunion des deux éléments essentiels, l´intérêt général et l´idée d´une prise en charge ou d´une haute direction des gouvernants, est donc capitale."[17]

Cinq définitions, donc, qui par delà quelques nuances mettent toutes en exergue les caractéristiques fondamentales du service public: une activité jugée d´intérêt général par une collectivité et reconnue telle par l´Etat; une telle activité d´intérêt général ne pouvant être laissée à l´initiative privée et abandonnée aux seules lois du marché, l´Etat en assume directement ou indirectement la responsabilité et le contrôle, l´assujettissant si nécessaire à un régime de droit spécial.

---

[17] Garant, P. (1966), op. cit., p. 27.

1.2 Règles de fonctionnement des services publics

Un certain nombre de conséquences juridiques découlent du statut de service public. Les activités ainsi identifiées doivent se soumettre à des règles de fonctionnement qu'entraîne la prise en compte de l'intérêt général. Ces règles sont au nombre de trois:

- la continuité
- la mutabilité ou l'adaptation
- l'égalité.

L'exigence de continuité du service dérive de la nature même du service public. Dans la mesure où une activité a été jugée essentielle au bien commun, elle doit être assurée de manière continue et non de façon intermittente. C'est même pour éviter des interruptions plus ou moins longues dans le service que l'Etat refuse d'en laisser entièrement l'initiative au secteur privé:

> "Si les pouvoirs publics ont jugé utile de prendre en charge une activité, c'est parce qu'il y avait un besoin impérieux à satisfaire. Il serait inconcevable que l'Administration n'assure pas la satisfaction de ce besoin en faisant fonctionner le service par à-coups, en permettant des interruptions dans la marche du service. L'activité de service public doit se poursuivre quotidiennement d'une façon régulière et continue."[18]

C'est même au nom de ce principe de continuité que l'Etat s'est longtemps oppposé à l'exercice du droit de grève par ses

---

[18] Chevalier, J. (1979), op. cit., p. 41.

employés. Il n´entre pas dans l´objet de ce travail de débattre de cette question. Notons simplement que la reconnaissance du droit de grève dans la fonction publique n´a pas conduit à un abandon des exigences concernant la continuité du service comme en témoigne le maintien des services essentiels.

La règle de mutabilité ou d´adaptation fait devoir aux gestionnaires du service public de s´adapter continuellement à l´évolution des besoins du public et aux progrès de la technique pour assurer le meilleur service possible aux usagers:

> "La satisfaciton des besoins sociaux varie selon l´évolution des idées et l´extension plus ou moins grande que prend la notion de bien commun; elle varie aussi selon les circonstances de temps et de lieu dans lesquels se trouvent les usagers et les pouvoirs publics; elle varie enfin suivant l´évolution des techniques de mise en oeuvre. Le Service public est en définitive, comme toute activité humaine, soumise à une loi de progrès. Admettre que le service public doit être fidèle à sa raison d´être, l´intérêt général, c´est reconnaître que le responsable du service a non seulement la faculté mais le devoir d´opérer les changements requis."[19]

Enfin, la troisième règle de fonctionnement des services publics est celle de l´égalité qui découle tout simplement de l´égalité de tous devant la loi et les règlements dans un régime démocratique. C´est la règle de l´accessibilité au service public

---

[19] Garant, P. (1966), op. cit., p. 138.

qui se traduit tant par l'égalité pour l'obtention d'un poste de travail que par l'égalité dans l'accès aux prestations de service:

> "Le principe d'égalité devant les services publics est la traduction et l'extension du principe de l'égalité devant la loi et les règlements, lui-même fondé sur la déclaration des droits de l'homme de 1789... L'égalité exige que tous les administrés, qu'ils participent à la gestion du service public ou qu'ils entrent en contact avec lui, soient placés dans une position égale sur le plan des droits et des devoirs."[20]

Comme pour le principe de continuité, c'est souvent pour assurer le principe d'égalité que l'Etat sera amené à prendre en charge certaines activités d'intérêt général et à les constituer en service public. L'entreprise privée, uniquement motivée par le profit, n'est souvent pas intéressée à desservir des clients éparpillés sur un vaste territoire et loin des grands centres urbains. L'Etat intervient alors pour assurer à tous un accès au service selon des tarifs justes et raisonnables. Comme nous le verrons dans la section qui suit sur la tradition américaine, c'est l'une des principales raisons qui ont amené les tribunaux à considérer certaines activités comme des "public utilities".

---

[20] Chevalier, J. (1979), op. cit., p. 45.

2. La tradition américaine des entreprises d´utilité publique

Aux Etats-Unis, on invoque rarement la notion de service public ("public service"). On y utilise davantage les termes de "public utilities", qu´on peut traduire en français par entreprises d´utilité publique[21]. Cette différence de vocabulaire traduit une différence d´approche. La tradition française fait une large place à la réflexion théorique sur le rôle de l´Etat; l´approche américaine, plus pragmatique, est basée sur la jurisprudence et accorde plus d´importance aux aspects économiques des entreprises d´utilité publique. La tradition française, et européenne, a souvent conduit à la nationalisation ou à la création d´entreprises publiques. La tradition américaine a préféré l´instauration de mécanismes de contrôle étatique, des entreprises de propriété privée, les organismes de régulation. Mais dans une tradition comme dans l´autre, il y a eu reconnaissance d´un secteur d´intérêt public où les activités ne peuvent être laissées entièrement à l´initiative privée sans contrôle de l´Etat.

La notion de "public utility" qui se développe surtout à partir de la seconde moitié du XIXe siècle aux Etats Unis, plonge ses racines loin dans l´histoire juridique britannique:

> "The public utility concept is a product of the legal mind responding to economic,

---

[21] Le droit français reconnaît aussi le statut d´utilité publique à certaines corporations ou associations professionnelles. Mais il s´agit là d´une application qui ne relève pas directement de notre propos.

> social, and technological conditions. Its origins date back to early English commercial practices. The concept of a public utility first took form in English judicial decisions. Taken together, these and other decisions comprise the common law, which has served as the basis for subsequent judicial decisions and statutory law in all the English-speaking nations of the world. As part of the American legal heritage from England, the legal concept of a public utility was implemented in the Post-Civil War years as part of the transition from an agricultural to an industrial economy."[22]

On trouvera de bons résumés de l'histoire de la notion à travers la "common law" britannique chez Trudel, P., Boucher, J., Piotte, R., et Brisson, J.M. (1981) ainsi que chez Glaeser, M.G. (1957). Nous nous contenterons ici, compte tenu des objectifs de notre travail, de rappeler brièvement les importants développements de la notion aux Etats-Unis à partir des années qui ont suivi la Guerre civile.

La célèbre décision de la Cour Suprême dans Munn v. Illinois reconnaissant le droit de l'Etat de l'Illinois à fixer des plafonds aux prix exigés pour l'entreposage du grain dans les élévateurs, fait date dans l'histoire juridique américaine de la notion de "public utilities". Dans son exposé, le juge en chef Waite reconnait que certaines activités, lorsqu'elles sont d'intérêt public et affectent la communauté dans son ensemble,

---

[22] Garfield et Lovejoy, Public Utility Economics, cité par R.P. Barbe, op. cit., p. 22.

peuvent être réglementées par l´Etat, comme en témoigne une longue tradition aussi bien américaine que britannique:

> "...In their exercise it has been customary in England from time immemorial, and in this country from its first colonization, to regulate ferries, common carriers, hackmen, bakers, millers, wharfingers, inn-keepers, etc. and in so doing to fix a maximum of charge to be made for services rendered, accomodation furnished, and articles sold... Property does become clothed with a public interest used in a manner to make it of public consequence, and affect the community at large."[23]

Munn échoua donc dans sa tentative de faire reconnaître comme anti-constitutionnelle l´intervention de l´Etat d´Illinois. La décision de la Cour suprême apparut comme une importante victoire du mouvement des Grangers, un mouvement des fermiers de l´Ouest américain qui, ayant pris le contrôle dans plusieurs états, avait fait adopter une série de lois pour se protéger des abus de la part des compagnies de chemin de fer et des financiers de l´est dont les fermiers se sentaient victimes:

> "The Grange ("Patrons of Husbandry") was a farmers´ organization established in 1867. Although originally non political and designed to improve the economic lot of farmers by encouraging coooperative practices and sound farming methods, the Grange became politically powerful in several midwestern states during the early 1870´s. Not only was this a period of

---

[23] Munn v Illinois, 94 U.S. 113 (1877), cité par Farris, M.T. and Sampson, R.J. (1973), Public Utilities, Regulations, Management, and Ownership, Boston: Houghton Mifflin, p. 23.

> general agricultural depression, but midwestern farmers were particularly provoked by discriminatory practices and alleged abuse perpetrated against farmers by railroads and "eastern financiers". At its height in 1875, the Grange movement had almost 22,000 local organizations with more than a half-million members, heavily concentrated in Illinois, Iowa, Minnesota, Wisconsin, Kansas, Nebraska, and Missouri. After they had achieved legislative control in several states, it is not surprising that the Grangers took steps to curb the abuses that they resented. The result was a series of so-called "Granger laws, mainly establishing drastic (for the time) policies of state regulation of transportation and related activities. The regulated firms, naturally, protested the new laws, and several Granger cases reached the United States Supreme Court."[24]

A travers cette série de contestations des "Grangers laws" devant la Cour suprême, on peut retracer l´élaboration progressive de critères définissant les entreprises d´utilité publique et de règles pouvant servir à leur régulation. Les entreprises que les états voulaient soumettre à leur contrôle n´ont pas toutes été reconnues comme "affected with a public interest", mais les différents jugements de la Cour suprême ont clairement établi le pouvoir de régulation et de réglementation des états sur un ensemble d´activités ayant trait au bien commun. Cette reconnaissance culmine dans l´arrêt Nebbia v New York où le juge Roberto va jusqu´à déclarer:

---

[24] Farris, M.T. and Sampson, R.J. (1973), op. cit., p. 22.

> "... Equally fundamental with the private right is that of the public to regulate it in the common interest..."[25]

2.1 Définition des entreprises d´utilité publique

Les grands secteurs traditionnels de régulation sont ceux du transport, de l´énergie, et des communications. Il ne s´agit pas là bien sûr d´une liste fermée: le système d´aqueduc, par exemple, est traditionnellement reconnu comme d´utilité publique. Comme le soulignent Farris et Sampson, il est plus facile de reconnaître et de décrire les entreprises d´utilité publique que de circonscrire les critères qui servent à les définir:

> "Public utilities are easy to recognize but difficult to describe. Certain kinds of businesses, whether privately or publicly owned, are generally considered to be "affected with a public interest" and customarily are classified as public utilities. Traditionally, such businesses have included thowe supplying water, artificial and natural gas, telegraph and telephone services, electricity and street transportation. More recently, newer types of businesses such as radio and television broadcasting have been brought at least partially within the public utility orbit."[26]

---

[25] Nebbia v New York, 291 U.S. 502 (1934).

[26] Farris, M.T. and Sampson, R.J. (1973), op. cit. p. 18.

Trois ordres de critères peuvent être invoqués pour tenter de définir les entreprises "affected with a public interest": des critères d'ordre économique, juridique ou politique.

2.1.1 Au plan économique

Le contrôle de l'Etat sur certaines activités se réclame traditionnellement de deux grandes caractéristiques: l'importance stratégique d'un service tant pour la production que pour la consommation; et des conditions particulières de production où le monopole conduit à des coûts décroissants et à une meilleure qualité du service. Qu'il s'agisse d'un monopole naturel ou artificiel, les secteurs d'utilité publique favorisent l'exploitation d'une seule entreprise:

> "There are two features of public utility service upon which rest the traditional rationale for regulation: (1) it is an indispensable service by reason of its pervasive role in production or consumption and by reason of the absence of close substitutes; (2) it is produced under conditions which tend toward decreasing unit cost and increasing quality of service, with dependence upon a single large supplier of the service."[27]

---

[27] Gies, T.G. (1966, 1967), "New Concepts in Public Utility Regulation", in Shepherd, W.G. and Gies, T.G., eds, Utility Regulation, New directions in Theory and Policy, New York: Random House, p. 90.

Farris et Sampson, quant à eux, identifient cinq caractéristiques couramment avancées pour définir les entreprises d'utilité publique:

1. Les entreprises d'utilité publique fournissent un service nécessaire ou essentiel. Mais qu'est-ce qu'un service nécessaire, interrogent les auteurs? La réponse varie bien sûr énormément selon les contextes sociaux, les époques historiques et les appartenances idéologiques.

2. La demande des consommateurs pour les biens fournis par les entreprises d'utilité publique est inélastique. Le besoin doit être satisfait et la consommation ne variera pas en proportion des augmentations ou des baisses de prix.

3. Les entreprises d'utilité publique fournissent des services qui ne peuvent être stockés et répondent à des besoins dont la satisfaction ne peut être différée.

4. Les secteurs dans lesquels oeuvrent les entreprises d'utilité publique constituent autant de monopoles.

5. Les investissements nécessaires à l'établissement et au maintien des utilités publiques sont considérables.

Farris et Sampson contestent cependant que ces caractéristiques soient applicables aux seules entreprises d'utilité publique. On les retrouve dans d'autres secteurs de l'économie:

> "After considering the economic characteristics of public utility firms one is forced to conclude that all these characteristics are found in many other industries and that economic differences within the public utility field itself are at least as great as any differences that may exist between that field and other fields."[28]

---

[28] Faris, M.T. and Sampson, R.J. (1973), op. cit., p. 21.

L'existence ou non d'un monopole, par exemple, peut être sujet d'un long débat. Une compagnie d'électricité dans une petite localité peut être considérée en situation de monopole parce qu'elle est la seule à offrir ce type de service. Mais si l'on prend en considération qu'une autre compagnie locale, oeuvrant celle-là dans la distribution du gaz naturel, offre des services similaires pouvant se substituer pour le chauffage et même l'éclairage aux services offerts par la première, on ne peut plus parler de monopole de la même manière. Sauf que le consommateur ne peut passer aisément des services de l'une à l'autre sans que cela représente un investissement important pour changer l'équipement de base!

En termes économiques, donc, il n'y a pas de critères permettant de départager sans coup férir le secteur des utilités publiques d'autres secteurs d'activités économiques. Mais on reconnaît généralement que ce sont des secteurs où le monopole, naturel ou artificiel, permet des économies d'échelle importantes qui peuvent se répercuter dans le prix et la qualité du service.

2.1.2 Au plan juridique

La notion n'est guère plus facile à définir juridiquement qu'économiquement. Dans un jugement rendu en 1923, dans l'affaire Wolf Packing Co. v. Court of Industrial Relations, le juge en chef Taft de la Cour suprême des Etats-Unis a tenté de préciser les

types d'entreprises qu'on peut qualifier d'"affected with a public interest":

> "(1) Those which are carried on under the authority of a public grant of privileges which either expressly or impliedly imposes the affirmative duty of rendering a public service demanded by any member of the public. Such are the railroads, other common carriers and public utilities.
>
> (2) Certain occupations, regarded as exceptional, the public interest attaching to which, recognized from earliest times, has survived the period of arbitrary laws by Parliament or colonial legislatures for regulating all trades and callings. Such are those of the keepers of inns, cabs, gristmills...
>
> (3) Businesses which, though not public at their inception, may be fairly said to have risen to be such, and have become subject in consequence to some government regulation. They have come to hold such a peculiar relation to the public that this is superimposed upon them. In the language of the cases, the owner, by devoting his business to the public use, in effect grants the public an interest in that use, and he subjects himself to public regulation to the extent ot that interest, although the property continues to belong to its private owner, and to be entitled to protection accordingly."[29]

---

[29] Wolf Packing Co. v. Court of Industrial Relations, 262 U.S. 522 (1923).

Cette définition est considérée comme la plus élaborée qu'ait fourni la Cour suprême américaine[30]. Mais en 1934, l'arrêt Nebbia V. New York remet en cause les acquis de la jurisprudence et refuse d'établir une fois pour toutes les caractéristiques de ce qui constitue l'intérêt public:

> "There is no closed class or category of business affected with a public interest. A state is free to adopt whatever policy may reasonably be deemed to promote public welfare so long as the laws passed seem to have a reasonable relation to a proper legislative purpose and are neither arbitrary nor discriminatory, the requirements of due process are satisfied and judicial determination to that effect renders a court functus officio."[31]

Par des chemins différents, la jurisprudence américaine aboutit au même résultat que la doctrine juridique française: il n'y a pas de service public naturel, on ne saurait dresser une fois pour toutes la liste des entreprises d'utilité publique. Ce sont les législateurs qui déterminent ce qui est d'intérêt public. La notion évolue dans le temps et selon les circonstances.

---

[30] Trudel, P., Boucher, J., Piotte, R., Brisson, J.M. (1981), Le droit à l'information, émergence, reconnaissance, mise en oeuvre, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 354.

[31] Netha v. New York, 291 U.S., 502 (1934).

2.1.3 Au plan politique

Les caractéristiques économiques et les critères juridiques contribuent à définir ce qu'est "a public utility". Mais aucun n'y suffit. L'économique comme le droit renvoient finalement au politique. C'est le législateur qui, dans les limites autorisées par la Constitution, établit les limites changeantes de l'intérêt public. Il ne le fait cependant pas dans l'arbitraire le plus complet. Il s'inspire tout à la fois de l'opinion publique, de la tradition juridique et des particularités économiques de certains secteurs d'activités:

> "We have seen that there are no valid universal criteria by which we can define a public utility in economic terms. Legally speaking, the situation is almost as vague. The courts have been somewhat erratic and inconsistent in applying the concept of "business affected with a public interest" and they now seem to have abandoned this function to legislative bodies. For practical purposes, then, it would not be far wrong to assume that a public utility is any business which an appropriate legislative body declares to be a public utility! Nevertheless, we commonly think of public utility operations as being confined to certain privately owned or publicly owned organizations in the areas of communications, energy, transportation, and water supply, and sometimes sewage and garbage disposal."[32]

Le statut d'entreprise d'utilité publique s'accompagne généralement de la reconnaissance de certains privilèges, en

---

[32] Farris, M.T. and Sampson, R.J., (1973), op. cit., p. 29.

particulier celui de l'exploitation monopolistique d'un service dans une région donnée. Mais il comporte également des obligations. R.P. Barbe, paraphrasant Farris et Sampson, en énonce deux principales:

> "Ce qui caractérise l'entreprise publique, c'est qu'on y retrouve deux grandes obligations juridiques qu'on ne retrouve pas dans d'autres genres d'entreprises: d'abord, elles doivent desservir toutes personnes dans le territoire attribué sans discrimination indue, dans les limites de leur capacité, et le régulateur peut exiger d'elles qu'elles augmentent leur capacité de production si la demande est en expansion; ensuite, les entreprises d'utilité publique doivent vendre leurs services à des taux ou des prix raisonnables, i.e. des prix qui ne produiront qu'un rendement raisonnable dans des conditions de bonne gestion. Afin de s'assurer que les entreprises d'utilité publique remplissent ces deux obligations, le législateur établit généralement un régime de régulation..."[33]

Ces deux exigences rejoignent en partie les règles de fonctionnement d'un service public telles qu'énoncées dans la tradition française. En effet, l'obligation de rendre le service accessible sans discrimination rejoint le principe de l'égalité devant le service public. Celle d'augmenter si nécessaire la capacité de production recoupe en partie celle d'adaptabilité. Enfin, l'exigence de prix raisonnable constitue un barème économique à la fois du principe d'égalité et de celui d'adaptabilité. Elle vise en effet à favoriser l'accessibilité

---

[33] Barbe, R.P. (1980), op. cit., p 19.

économique du service et constitue une incitation au progrès technique permettant toujours d'offrir le meilleur service au meilleur prix. L'exigence de continuité du service semble aller de soi dans la tradition américaine. Elle ne fait en tout cas pas l'objet de longues élaborations dans la littérature.

2.2 Convergences et divergences des traditions française et américaine.

Cette rapide présentation permet maintenant de souligner les différences d'approche et les points de convergence comme de divergence des traditions américaine et française. La tradition française part du principe que l'Etat est garant du bien commun et doit offrir les services qui permettent de l'assurer. Dans un premier temps donc, toutes les activités de l'Etat, et seulement les activités de l'Etat, ont statut de service public. La philosophie est claire. Les problèmes commencent à partir du moment où l'Etat autorise des personnes privées à assumer des missions de service public. Peut-on encore décemment parler de service public dans ces situations? Toute la pensée politique antérieure reposait sur une nette séparation du privé et du public, tout service étant assuré par des entreprises nationalisées ou étatisées. Il faudra de longs débats et bien du temps avant de sortir de l'impasse et accepter la distinction entre la constitution et le contrôle d'un service public et ses modalités de gestion. La philosophie du service public français s'accomode maintenant de missions assumées par l'entreprise privée

autant que par l´entreprise publique (ou par des entreprises dites d´économie mixte qui impliquent une collaboration privé-public), à condition qu´elles soient soumises au contrôle de l´Etat.

La démarche américaine fut tout autre. Fondé sur le respect et la promotion de l´initiative privée, le système américain favorise le "laisser-faire" et tolère le moins d´Etat possible. Toute la question fut alors de savoir si l´Etat pouvait légitimement contraindre les propriétaires d´entreprises privées à se conformer à sa réglementation. Les tribunaux ont reconnu à l´Etat le droit d´intervenir lorsque l´intérêt général était en cause et une jurisprudence abondante a progressivement déterminé les types d´entreprises "affected with a public interest". Mais cette reconnaissance n´a pas conduit à une évacuation des entreprises privées de ces secteurs d´activité. Et si le système admet l´existence d´entreprises publiques, il préfère de beaucoup la régulation et la réglementation des entreprises privées oeuvrant dans ces secteurs.

On constate les différences de perspectives. Le système français origine d´une conception du rôle de l´Etat et suit une démarche "descendante". Le système américain s´enracine dans la philosophie du laisser-faire qui privilégie l´initiative individuelle, et adopte un cheminement "ascendant". Le premier favorise l´entreprise publique pour assurer la gestion d´un service public; le second opte davantage pour la régulation des entreprises "affected with a public interest". Le discours de

l´un est à saveur davantage politique, le discours de l´autre à coloration plus économique.

Ces différences ne doivent cependant pas faire oublier les points de convergence. Dans l´une et l´autre tradition, le secteur du public renvoie à ce qui est d´intérêt général. Dans l´une et l´autre, les tribunaux, après bien des efforts pour cerner théoriquement ou pratiquement la notion, ont reconnu sa contingence et son caractère politique. En France comme aux Etats-Unis, on admet que c´est le législateur qui détermine ce qui est d´intérêt général et ce qui ne l´est pas, dans le respect bien sûr de la constitution et des procédures légales.

Dans le système français comme l´américain, on admet que:

- le service public ou les entreprises d´utilité publique concernent des activités ayant rapport à l´intérêt général;
- il appartient à l´Etat de déterminer ce qui est d´intérêt général;
- la gestion d´un service public peut être confiée à une entreprise publique ou à des entreprises privées;
- les entreprises de service public doivent se conformer à des exigences de continuité du service, d´accessibilité ou d´égalité, et d´adaptabilité.

Il y a donc des convergences importantes au niveau de la théorie. Dans la pratique cependant, le système américain se caractérise par une prédilection pour les entreprises privées

régulées et par l´importance qu´il accorde aux questions d´ordre économique.

2.3 La régulation des entreprises de service public

Le Canada, s´il s´est inspiré de la tradition européenne, plus particulièrement française et britannique, doit encore davantage à la tradition américaine. C´est aux Etats-Unis que se sont surtout développées ces institutions particulières que constituent les organismes de régulation. Le Canada, comme son voisin du sud, a opté plus souvent pour la régulation des entreprises ayant une mission d´intérêt public que pour la nationalisation de ces entreprises. Et même lorsqu´il a créé des entreprises publiques dans l´un ou l´autre secteur d´activité, il les a généralement soumises également au contrôle des organismes de régulation. On ne peut donc parler de service public sans évoquer, ne serait-ce que brièvement, la nature et le rôle des mécanismes de régulation.

2.3.1 Régulation et réglementation

Il ne faut pas confondre régulation et réglementation. La première, plus large, fait référence à un ensemble de mécanismes d´organisation et de contrôle des entreprises d´utilité publique, dont la réglementation ne constitue qu´un instrument parmi d´autres:

> "La régulation peut être définie comme l'action de régler, d'organiser, de contrôler et de surveiller. La régulation ne doit pas être confondue avec la réglementation. Par exemple, des entreprises comme les agences de voyages sont réglementées en ce sens qu'elles doivent respecter les textes législatifs et réglementaires, mais elles ne sont pas régulées. La réglementation signifie l'établissement de normes générales et impersonnelles applicables sans l'exercice d'une discrétion. La régulation peut évidemment comporter le respect d'une réglementation, c'est-à-dire de normes générales et impersonnelles; mais il y a plus, la régulation comporte l'exercice d'une discrétion dans un cadre quasi-judiciaire. La régulation implique une intervention, actuelle ou virtuelle, souvent plus poussée quoique le plus souvent moins directe. D'une façon lapidaire, on pourrait dire qu'il peut y avoir régulation sans réglementation. Dans le processus régulatoire, on a le plus souvent l'exercice de fonctions judiciaires, de fonctions administratives, de fonctions quasi-législatives et enfin, parfois, de fonctions consultatives."[34]

Selon Farris et Sampson[35], on peut distinguer cinq mécanismes principaux de régulation: (a) la régulation judiciaire, (b) la régulation législative, (c) la régulation par concession, (d) certaines formes de régulation indirecte, (e) la régulation par des organismes autonomes. C'est ce dernier mode de régulation qui nous intéresse ici tout particulièrement, parce que c'est le plus fréquemment utilisé en Amérique du Nord et que c'est de cette

---

[34] Ibid., p. 4.

[35] op. cit.

manière que le Canada et les Etats-Unis ont décidé de réguler jusqu´à maintenant le secteur des télécommunications et de la radiodiffusion.

2.3.2 Les organismes de régulation

L´organisme de régulation est habituellement autonome. On veut dire par là qu´il est indépendant du pouvoir exécutif. Il est créé par le législateur qui fixe les limites de son mandat, détermine les objectifs généraux et précise les modalités suivant lesquels il doit lui rendre régulièrement des comptes. L´organisme de régulation est une institution d´un type particulier dans nos régimes démocratiques fondés sur la séparation des pouvoirs. Il cumule en effet des fonctions législatives, exécutives et judiciaires. C´est lui qui fixe les réglements, surveille leur application et juge les cas litigieux. On considère généralement que ce cumul de fonctions compense pour les lacunes et les problèmes qu´occasionne une trop stricte séparation des pouvoirs. Il s´avérerait nécessaire pour assurer l´efficacité d´intervention de l´organisme régulateur. Il n´en demeure pas moins qu´il est source de bien des difficultés pour les officiers des organismes de régulation dans l´exercice de leurs multiples tâches.

Voici ce que dit de ces commissions indépendantes de régulation le professeur Tunc, dans son ouvrage sur le système constitutionnel des Etats-Unis publié en 1954:

> "Elles (les commissions indépendantes) tranchent tous les ans des controverses qui sont de la plus grande importance pour le développement économique de la nation. Elles présentent deux traits caractéristiques: d'une part, elles sont indépendantes, en ce sens, non seulement qu'elles sont extérieures à tout département, mais qu'elles ne reçoivent pas d'ordre du président, et normalement que leurs membres se voient garantir une certaine irrévocabilité; d'autre part, elles ne se bornent pas à appliquer un droit, mais contribuent à son développement par leur pouvoir réglementaire. On les caractérise souvent aussi par la confusion des pouvoirs qu'elles réalisent; leur pouvoir réglementaire les rapproche en effet du législateur; mais, de plus en plus, elles possèdent souvent le pouvoir de rechercher et poursuivre les infractions, pouvoir qu'elles tirent de leur nature exécutive ainsi que celui de les juger en première instance (...) En raison de l'originalité de leur statut et de leur indépendance, on dit souvent qu'elles constituent un quatrième pouvoir."[36]

2.3.3 Les objectifs de la régulation

La régulation résulte d'un choix. Après avoir décrété qu'un secteur d'activités possède le statut de service public, le législateur peut en confier la gestion à une entreprise publique ou à des entreprises privées. S'il opte pour la seconde hypothèse, comme c'est souvent le cas en Amérique du Nord, il doit se donner les moyens de contrôler les activités de ces entreprises, pour s'assurer qu'elles se comportent effectivement

---

[36] cité par R.P. Barbe (1980), op. cit., p. 24.

dans l´intérêt général. Le législateur n´ayant ni le temps, ni les connaissances techniques nécessaires, et voulant mettre à l´abri la régulation de toute influence politique partisane, il délègue souvent ses pouvoirs à une commission indépendante:

> "Pourquoi la société exige-t-elle que les entreprises d´utilité publique soient régulées comme elles le sont actuellement? Il semble que la régulation constitue le compromis acceptable socialement entre d´une part, une gestion purement étatique et d´autre part, une gestion purement privée, compromis qui aurait pour but d´avoir les avantages des deux systèmes: efficacité et sens des responsabilités sociales; conciliation entre les droits collectifs et les droits privés."[37]

Selon Farris et Sampson, la régulation poursuit quatre objectifs principaux: (a) le contrôle des monopoles; (b) la protection des consommateurs; (c) la création d´une substitution à la concurrence; (d) l´allocation la plus judicieuse possible des ressources sociales et matérielles. Ces quatre objectifs entrent bien sûr en intersection. De même mesures auront, par exemple, des effets tout à la fois sur le contrôle des monopoles et sur la protection des consommateurs. Ces quatre objectifs ne se confondent cependant pas l´un avec l´autre et il importe de les distinguer dans l´appréciation de la performance de tout organisme de régulation. Il faut également souligner qu´il ne s´agit pas là d´une liste complète des objectifs de la régulation. Ce n´est

---

[37] Barbe, R.P. (1980), op. cit. p. 485.

qu´une synthèse des objectifs applicables à tous les organismes de régulation, quel que soit leur secteur d´activité. Ces secteurs sont cependant bien différents les uns des autres et des objectifs spécifiques pourront être poursuivis dans le secteur de l´énergie qui ne sont d´aucune pertinence dans le secteur de la radiodiffusion et inversement.

Les entreprises qui oeuvrent dans les secteurs d´utilité publique se voient reconnaître certains avantages. Quand elles ne jouissent pas d´un monopole complet, elles obtiennent tout de même des garanties importantes sur la rentabilité de leurs activités par un étroit contrôle de l´entrée des concurrents potentiels dans leur marché. Naturels ou pas, ces monopoles ou quasi-monopoles sont commandés par de substantielles économies d´échelle et par la volonté de ne pas gaspiller les ressources nationales par de coûteuses duplications d´infrastructures:

> "Si l´accès au marché est contrôlé au moyen d´une autorisation ou d´un permis d´un organisme de contrôle étatique, c´est en raison de l´idée que la duplication des équipements extrêmement coûteux des entreprises d´utilité publique deviendrait un gaspillage et que la concurrence entre des entreprises d´utilité publique qui utiliseraient toutes les rues et les chemins publics constitueraient une nuisance et un double emploi. Dans ces circonstances, il semble logique de limiter l´accès au marché à une seule entreprise et d´éviter ainsi le gaspillage et la destruction de l´environnement. De cette façon, le monopole est devenu la

forme prédominante pour les entreprises d´utilité publique."[38]

Les organismes de régulation ont pour but d´éviter les abus éventuels qui pourraient découler d´une telle situation de monopole ou de marché à entrée contrôlée. C´est pourquoi ils s´assurent de l´application de tarifs justes et raisonnables, de la qualité du service et de son accessibilité à tous les usagers du territoire, sans discrimination d´aucune sorte:

> "Protecting consumers is a somewhat more sophisticated goal of regulation. It goes beyond monopoly control as a substitute for a philosophical preference for competition. Regulation here attempts to prevent specific monopolistic abuses, such as high prices, extraordinary profits, or undue discrimination and inequities among users. To be sure, this goal is also based upon the idea that utilities operate best as monopolies, but its emphasis lies on preventing more or less vaguely agreed-upon abuses which emanate from the monopoly form (...) The consumer protection goal also involves regulation of the quality of service. Entry control, earnings limitations, and prevention of discrimination historically proved to be incomplete devices for protecting consumers, low earnings, low prices, and monopolistic marked structures often led to poorer services. Thus, in order to fully protect consumers service levels had to be controlled. This control is one of the most difficult, though most essential tasks of regulation."[39]

---

[38] ibid, p. 487.

[39] Farris, M.T. and Sampson, F.J. (1973), op. cit., p. 156-157.

Le contrôle de la gestion des entreprises, des coûts de production et des prix ainsi que les procédures pour le renouvellement des permis d´exploitation et d´autres instruments de régulation ont également pour but de stimuler le progrès technique et l´amélioration de la productivité. L´organisme de régulation espère ainsi fournir un substitut à la concurrence et éviter que les entreprises s´endorment dans la sécurité et le confort que leur procure leur situation de monopole ou leur marché protégé. Derrière cette volonté de simulation de la concurrence se profile l´idée que le libre marché produit un mécanisme d´allocation idéale des ressources, que les économistes appellent l´optimum de Pareto.

Mais on conteste de plus en plus que le libre marché conduise nécessairement à la meilleure allocation possible des ressources. La tendance à la monopolisation du capital, les destructions irréparables de l´environnement, et plusieurs autres séquelles font douter de plus en plus de la sagesse qui guide la main invisible. On s´attend alors que les organismes de régulation contribuent par leur action à l´atteinte d´une allocation optimale des ressources humaines et physiques. Il s´agit d´un problème délicat puisque des valeurs conflictuelles sont en jeu. L´efficacité économique, l´augmentation de la productivité, la qualité de la vie, la protection de l´environnement ne s´harmonisent pas facilement. Des choix s´imposent en fonction des consensus collectifs et des valeurs généralement admises dans une société démocratique et civilisée:

> "In recent times doubts have been expressed concerning the value of simulating competition for the purpose of allocating resources. It has been pointed out that allocation under a competitive market can sometimes be far from perfect. It is felt that competition can be too destructive at times. Some say that the market mechanism must sometimes be supplanted as well as supplemented. There is no general satisfaction with the performance of the unregulated sector of the economy, as our continuing struggle with antitrust problems discloses. Given the short comings of the competitive market as an ideal, it has been suggested that the goal of direct social allocation of resources and production be used in lieu of attempts to simulate what we think the competitive market might do."[40]

2.3.4 Critique de la régulation

La régulation de façon générale et les organismes qui la pratiquent ont fait l'objet de nombreuses critiques. A la suite de Farris et Sampson, on peut les regrouper en quatre grandes catégories: (a) les lacunes de la procédure, (b) les problèmes opérationnels, (c) les méfiances à l'égard de l'environnement politique et (d) les faiblesses de la notion de régulation. Nous ne ferons ici qu'évoquer rapidement ces critiques. Le lecteur intéressé pourra trouver une analyse plus poussée dans l'ouvrage précité de Farris et Sampson (1973) et celui de Barbe (1980) qui s'inspire largement du précédent.

---

[40] Ibid., p. 158.

Les critiques qui s´adressent à la procédure des organismes de régulation pointent du doigt quatre phénomènes en particulier:

- la procédure contradictoire habituellement en vigueur est longue et coûteuse;
- l´inégalité des parties en cause: d´un côté une entreprise dotée de fantastiques ressources, de l´autre des consommateurs ou des associations de bénévoles qui disposent de peu de moyens pour préparer leurs dossiers;
- l´impartialité de l´organisme régulateur n´est pas assurée. Il penche tantôt du côté des entreprises, tantôt du côté des consommateurs. Le plus souvent, l´organisme régulateur a tendance à épouser les intérêts de l´industrie qu´il régule;
- les délais de la régulation, dus entre autres aux lenteurs de la procédure contradictoire, peuvent être très importants. Certains économistes considèrent positivement ce fait parce qu´il stimule les dirigeants à améliorer leur performance. Nous y reviendrons plus loin.

Les critiques visant le fonctionnement des organismes régulateurs font habituellement référence à la multiplicité des organismes de régulation, à la qualification plus ou moins élevée des régulateurs, à la qualité du personnel et au cycle de vie des organismes régulateurs. Ces derniers passent en effet généralement par quatre phases (de gestation, de jeunesse, de maturité et de vieillissement) qui conditionnent la manière dont ils s´acquittent de leur mandat.

Les méfiances à l´égard de l´environnement politique renvoient aux problèmes que posent la sélection politique des régulateurs, des compressions entre les niveaux de problèmes (politiques vs économiques) et de l´idéologie dominante au sein de

l´organisme régulateur (consumérisme vs protectionnisme corporatiste).

Enfin, on reproche au concept lui-même diverses implications. Il entrainerait un contrôle statique et négatif du secteur régulé; il ne comporterait aucune incitation à l´efficacité et à l´innovation technologique; il reposerait sur une conception artificielle des monopoles.

Toutes ces critiques ne revêtent pas, bien sûr, la même importance. Certaines ne concernent que des aspects mineurs de la procédure régulatoire. D´autres attaquent au contraire le coeur du processus régulatoire. Ces critiques méritent d´autant plus un examen attentif et minutieux que nous traversons une période où la dérégulation semble à la mode chez nos voisins du sud.

La dérégulation repose sur le postulat que la libre concurrence conduit au meilleur équilibre social possible. Le système américain favorise donc toujours l´autorégulation par les forces du marché réclamant le moins d´intervention possible de l´Etat. Comme le rappelle fort justement Barbe, cette autorégulation, si elle est souhaitable, ne peut fonctionner que dans la mesure où les entreprises du secteur ont fait preuve depuis longtemps d´une forte communauté d´intérêts avec ceux du public, et d´un sens des responsabilités sociales à travers une longue tradition de coopération entre elles et avec le pouvoir public. Autrement, l´autorégulation non assortie de sanctions juridiques ne pourra être d´une grande efficacité.

Devant les critiques de la régulation, la plupart des auteurs consultés adoptent un point de vue plus prudent et plus nuancé que ceux qui réclament à tout vent la dérégulation. Farris et Sampson appellent à une évaluation précise du rôle des organismes de régulation et des alternatives possibles. Shepherd rappelle à ce sujet que, malgré les critiques dont elle fait l'objet, on ne sait pratiquement rien des effets de la régulation:

> "At present we do not really know how well regulation has performed, nor is there agreement on how our assessments ought to be based. Even more embarrassing than this, we do not even know what effects - good or bad - regulatory policies have had, if any."[41]

Tout en rappelant lui aussi notre ignorance, Barbe souhaite un examen permanent de ces questions. S'il y a consensus pour admettre que le processus de régulation est loin d'être parfait, on décèle un même consensus de méfiance envers les vertus du libre marché:

> "Le problème réside dans le fait qu'il est très difficile de mesurer les effets de la régulation puisqu'elle est si répandue au niveau des services d'utilité publique que les comparaisons pouvant être faites entre les entreprises régulées et celles qui ne le sont pas ne semblent guère valables. Peut-être pourrait-on avoir un élément de réponse si l'on pouvait répondre à la question suivante: la régulation de la câblodistribution de 1973 à 1977 a-t-elle

---

[41] Shepherd, W.G., and Gies, T.G., eds. (1966-1967) Utility Regulation. New directions in Theory and Policy. New York: Random House, p. 271.

> modifié le comportement de l´industrie de la câblodistribution? et dans quel sens?
>
> Quoiqu´il en soit, l´abandon de la gulation au motif de sa prétendue inefficacité exigerait davantage de foi dans les mécanismes du marché libre que n´en ont la plupart des gens. Cependant, toutes ces critiques sont constructives puisqu´elles attirent l´attention sur la nécessité de remettre en cause de façon permanente le rôle de la régulation et les autres façons possibles d´atteindre les objectifs désirés en matière d´utilité publique."[42]

P. Trudel et alii stigmatisent de façon imagée l´attitude radicale de ceux qui réclament à grands cris la déréglementation:

> "Ainsi, diraient les tenants de la déréglementation, les médecins soignent mal, abolissons donc la médecine, revenons-en aux mécanismes naturels de l´autodéfence biologique!"[43]

Et B. Lewis rappelle que les ratés du processus régulateur ne doivent pas être attribués aux seuls organismes de régulation. Les entreprises régulées en portent une part de responsabilités:

> "I am convinced that the public utility industry must bear a substantial share of the responsibility for the dubious record of regulation over the years, and that the industry will play a major, if not

---

[42] Barbe, R.P. (1980), op. cit., p. 497.

[43] Trudel, P. et alii (1981), op. cit., p. 374.

> decisive, part in shaping the future of regulation."[44]

Entre l'entreprise d'Etat et la dérégulation complète, la tradition nord-américaine, surtout canadienne, préfère une attitude plus pragmatique visant à établir la meilleure régulation possible. Rappelons l'une des conclusions du rapport Bryce où on souligne que la régulation ne vise pas que la seule rentabilité économique, mais des objectifs sociaux et économiques spécifiques:

> "La (régulation) contribue souvent à la concentration industrielle et aux inefficacités économiques qui parfois en découlent. D'autre part, si les divers régimes de (régulation) économique existent, c'est qu'on les a jugés nécessaires pour atteindre d'autres objectifs économiques et sociaux. La difficulté vient de ce qu'un grand nombre de ces régimes ont été institués, ou de toute façon maintenus, en absence d'une évaluation sérieuse de leurs coûts et avantages, y compris l'appréciation de leurs effets sur l'efficacité de l'ensemble de l'économie et de leurs répercussions sur le gouvernement démocratique. Nous bornons à le signaler et à exprimer l'espoir que la (régulation) fera bientôt l'objet d'un examen approfondi."[45]

Il reste à souhaiter que lorsqu'on s'interrogera sur l'efficacité des mécanismes de régulation, on n'oubliera pas de se

---

[44] Lewis, B.W. (1966-1967), "Emphasis and Misemphasis in Regulatory Policy", in Shepherd, W.G. and Gies, T.G., op. cit., p. 213.

[45] cité par R.P. Barbe (1980), op. cit.,. p. 499-500.

remémorer les objectifs sociaux et économiques qu´ils doivent promouvoir et qu´on se questionnera sur la meilleure manière de les atteindre. Une telle évaluation, pour être sérieuse, exige du temps et des ressources.

La dimension économique occupant une telle importance dans la tradition américaine des "public utilities", et de leur régulation, nous allons terminer cette section en lui accordant une attention particulière.

2.4 Aspect économiques des entreprises d´utilité publique régulées

La littérature économique américaine sur les entreprises d´utilité publique touche à trois aspects principaux: (a)le rôle du secteur public dans l´ensemble de l´économie; (b) la performance économique des entreprises; (c) et les problèmes liés à la croissance et au changement technologique.

2.4.1 Le rôle économique des "public utilities"

Les "public utilities" jouent un rôle vital dans les économies occidentales modernes. Les secteurs du transport, de l´énergie et de la communication sont au coeur du développement économique. Qualifiés par les économistes anglo-saxons de "social overhead capital", ils s´avèrent indispensables au bon fonctionnement de l´ensemble de l´économie, quel que soit le régime politique dominant. Aucun développement n´est possible si

ces secteurs de base ne sont pas organisés pour fonctionner de façon efficace, régulière et fiable.

De plus, l´importance des "public utilities" tient à la dépendance quasi complète dans laquelle se trouve l´ensemble de la société à leur égard. L´électricité, l´approvisionnement en eau, le téléphone et même la télévision sont devenus des services "essentiels" dans nos sociétés modernes. Les consommateurs acceptent difficilement d´en être privés, même temporairement.

Finalement, l´importance économique du secteur des "public utilities" se mesure au capital considérable qui y est investi.

2.4.2 La performance économique des "public utilities"

Beaucoup de critiques adressées au secteur des "public utilities" visent leur performance économique, qui souffrirait d´inefficacité et de non-rentabilité chronique. Les faits démentent de telles assertions. Les performances passées des entreprises d´utilité publique sont supérieures à celles de l´ensemble de l´économie, en particulier en ce qui concerne l´augmentation des prix et l´amélioration de la productivité. Citons une fois de plus Farris et Sampson:

> "It is hard to overemphasize the price record of the utilities. This record is outstanding. Charges for services have remained remarkably stable or have increased very little during the past three decades. Utility prices have increased far less than overall prices in the economy. Undoubtedly, a great deal of

> this remarkable price record is due to technological advances and managerial efficiencies. Whether such a record can be maintained in the future is an open question."[46]

Les auteurs tirent des conclusions similaires en ce qui concerne les gains de productivité:

> "On the productivity score, utilities come off very well. National Bureau of Economic Research Studies show utilities overall increasing in productivity from 1899 to 1953 at the rate of 5.5 per cent per year, as compared to 2 per cent for all manufacturing and 1.7 per cent for the economy as a whole. The study concerns itself with changes in output per labor input and adjusts for capital inputs to arrive at a total productivity index. The same method is used for various components of the economy and by decades over time. In all decades and in all utility sectors, industry productivity has been higher than in the other overall economy."[47]

Quant aux profits réalisés par les entreprises d´utilité publique, on peut prendre pour acquis qu´ils ont été convenables puisque l´organisme régulateur, dans la fixation de tarifs justes et raisonnables, s´assurent d´un bon rendement sur l´avoir des actionnaires. Et le marché protégé dans lequel elles oeuvrent minimise considérablement les risques inhérents à l´investissement.

---

[46] Farris, M.T. and Sampson, R.J. (1973), op. cit., p. 312.

[47] Ibid., p. 313.

Avec de tels résultats, pourquoi questionne-t-on le régime de régulation auquel sont soumises ces entreprises en invoquant des arguments économiques?

2.4.3 Croissance et changement technologique

Malgré les résultats précités, certains auteurs prétendent que la régulation constitue un frein à la croissance et à l'innovation technologique. Ils sont convaincus que les performances seraient encore supérieures en régime non-régulé.

> "In spite of the relatively good record of utilities in economic growth, increased productivity, and apparent technological advance, questions can be posed about the problem of growth and technology. Has the rate of growth been as great as it could have been? Have new technology and innovations been introduced as rapidly as could be expected? Do utilities aggressively undertake research and development to come up with new technology and new and better ways of handling problems? Is the institutional environment such that firms are stimulated to develop technology and promote growth?"[48]

L'effet Averch-Johnson est souvent évoqué. Suivant cette théorie, la détermination par les organisateurs d'un taux de rendement raisonnable sur l'investissement aurait un effet de distorsion en privilégiant les innovations qui exigent beaucoup de capital. Le rendement sur l'investissement étant calculé par

---

[48] Ibid., p. 314.

rapport au capital investi, les dirigeants de l´entreprise ont intérêt à élargir la base de calcul en augmentant les déperses d´infrastructures et d´équipements.

Le problème de l´impact du processus de régulation sur le développement et l´innovation technologique est complexe et ne saurait être posé dans les mêmes termes d´un secteur d´utilité publique à un autre. Le changement technologique n´a pas procédé au même rythme, par exemple, dans les deux secteurs régulés du transport et des communications. Quelles en sont les raisons? Et quelle est l´influence de la régulation dans l´un et l´autre cas?

De toute évidence, il y a un paradoxe entre la croissance phénoménale des secteurs d´utilité publique et dans le questionnement incessant quant à l´inefficacité de la régulation à stimuler le développement et l´innovation technique:

> "Regulation is widely held to have had an adverse effect on technological change in at least some of the industries considered, though this view lacks an accepted analytical and empirical base. But an apparent paradox is also recognized - if regulation has inhibited the pace of innovation, why have all the regulated industries enjoyed long-term productivity increases that are above the national average (and certainly higher than those in most maufacturing industries)? Besides above-average general gains in productivity, there have also been many dramatic innovations. If regulation is supposed to lay "the dead hand inertia" on

> the industries under its jurisdiction, how can this be explained?"[49]

On pourrait tout aussi bien avancer - et l'hypothèse mériterait sérieuse considération - que la régulation a favorisé, dans certains secteurs, l'innovation technologique, en incitant par exemple à l'investisement de capital (Averch-Johnson effect) et en favorisant le capital de risque. Seule une étude approfondie, prenant en compte les caractéristiques de l'industrie et les modalités du processus régulateur, pourrait trancher par rapport au rôle incitateur ou inhibiteur de la régulation. De telles études font malheureusement défaut.

Si le processus régulateur n'a pas d'impact négatif sur l'innovation technologique, ou s'il n'exerce à la limite aucun effet, les critiques, sur ce point, devraient être abandonnées:

> "This contrast between criticism and enthusiasm which runs through almost all the recent writings of experts, poses a major paradox. It implies either that regulation has actually been simply irrelevant to utility behavior, or that - many economists and other notwithstanding - regulation has really been effective in promoting or permitting desirable behavior. The importance of all this for future policy can hardly be exaggerated: if utility performance has been satisfactory despite (or because of) regulatory activities, then no changes in

---

[49] Capron, W., ed. (1971), Technological Change in Regulated Industries, The Brookings Institution, Washington, D.C., p. 2-3.

> regulatory standards and policies may be needed at all."[50]

Devant l'excellente performance économique de la plupart des entreprises réglées et le peu de fondement factuel de la remise en cause de la régulation, on ne peut que conclure au caractère idéologique de la critique du prétendu impact économique négatif de la régulation. Pour vraiment améliorer le processus de régulation et diminuer ses conséquences indésirables, des études sérieuses sont nécessaires.

---

[50] Shepherd, W.G. and Gies T.G. (1966-1967), op. cit., p. 268-269.

3. Le système canadien de radiodiffusion: un service public

> "Nous considérons comme principe fondamental la nécessité d'organiser la radiodiffusion sur la base d'un service public" (Aird Commission, 1929).

Après quelques années d'un développement anarchique où la radiodiffusion a été laissée entre les mains de l'entreprise privée, le gouvernement canadien a rapidement senti la nécessité d'intervenir. La Commission royale sur la radiodiffusion, présidée par Sir John Aird, a remis son rapport en 1929. Et comme la citation en exergue l'affirme clairement, elle en est venue à la conclusion que la radiodiffusion constitue fondamentalement un service public[51]. Toutes les commissions parlementaires et toutes les commissions d'enquête mises sur pied depuis lors ont continuellement réaffirmé ce principe de base de la radiodiffusion canadienne. Le rapport de la Commission Massey sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences le rappelle en 1951:

> "Nous croyons que, depuis vingt ans, le Canada ne s'est pas écarté du principe selon lequel la radiodiffusion est une institution de responsabilité publique... Les recommandations du Rapport Aird furent adoptées pour la plupart, et les principes à la base du système canadien, qui ont fait l'objet d'une loi, ont été confirmés d'année en année par dix commissions spéciales de la Chambre des communes et

---

[51] Il est intéressant de noter que la version anglaise du rapport utilise également les termes "public service": "As a fundamental principle, we believe that any broadcasting organization must be operated on a basis of public service" (p. 6).

> par les avis de radiophiles désintéressés."[52]

Quelques années plus tard, le décret déterminant le mandat de la Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision (la Commission Fowler - I) tient essentiellement le même discours. La notion de service public constitue une pierre angulaire de la radiodiffusion canadienne:

> "Le comité spécial sur la radiodiffusion, institué par la Chambre des communes, a, en maintes circonstances, formulé l'opinion que la radiodiffusion canadienne devrait être telle qu'elle soit l'expression des idées et des aspirations canadiennes et atteigne le plus grand nombre de Canadiens;
>
> La remise à l'étude de la télévision au Canada devrait se fonder sur les principes que l'octroi de l'usage exclusif de certaines fréquences ou de certains canaux pour fins de radiodiffusion devrait demeurer sous le contrôle du Parlement du Canada, et que la diffusion et la distribution de programmes canadiens par un organisme public doit demeurer l'aspect principal du principe de la radiodiffusion au Canada."[53]

---

[52] Rapport de la Commission royale sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada, Imprimeur de sa très excellente majesté le roi, Ottawa, 1941, p. 326.

[53] Rapport de la Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision, Imprimeur de sa très excellente majesté le roi, Ottawa, 1957, Tome I, Annexe I, p. 327.

La seconde Commission Fowler trouve toujours valables, en 1965, les arguments qui ont conduit l'Etat à exercer un contrôle sur la radiodiffusion dans l'intérêt du public:

> "Etant donné l'importance énorme de la télévision et de la radio, vu qu'elles sont nouvelles, et n'ont pas les traditions établies des moyens plus anciens et parce qu'elles peuvent, grâce au contrôle et à la direction qu'elles reçoivent, collaborer à la réalisation des objectifs nationaux, la décision de régir leur action a été à notre avis sage et devrait être maintenue. L'Etat ne devrait pas limiter à l'attribution essentielle des fréquences et des canaux sa participation à la radiodiffusion, mais devrait contrôler, surveiller et stimuler le comportement des radiodiffuseurs dans l'utilisation qu'ils font des biens publics qu'on leur a confiés."[54]

La loi sur la radiodiffusion de 1968, toujours en vigueur, consacre ce principe du service public en reconnaissant, à l'article 3, "que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public et que de telles entreprises constituent un système unique... comprenant des secteurs public et privé." La loi fixe également un ensemble d'objectifs au système, autant en termes de règles de propriété que de qualité de la programmation et de promotion de la création et de l'identité canadiennes, et décrète que la meilleure façon d'atteindre ces objectifs est de "confier la réglementation et la

---

[54] Rapport du comité sur la radiodiffusion, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1965, p. 7.

surveillance du système de la radiodiffusion canadienne à un seul organisme public autonome."

Même le rapport Applebaum-Hébert, qui propose des modifications majeures au mandat de Radio-Canada, ne remet pas en cause ce principe de base qui soumet l'ensemble de la radiodiffusion au contrôle de l'Etat dans l'intérêt public.

Il y a donc depuis plus de cinquante ans, au Canada, un large consensus pour attribuer à la radiodiffusion toutes les caractéristiques d'un service public. Elle est reconnue explicitement par l'Etat comme un secteur d'activités d'intérêt général et soumise à sa surveillance et à son contrôle par l'intermédiaire d'un organisme indépendant, même si la gestion est laissée pour partie à l'entreprise privée, pour partie à l'entreprise publique.

Voyons voir maintenant quelles sont les raisons qui ont amené les radiophiles et téléphiles comme les pouvoirs publics à considérer la radiodiffusion en termes de service public.

3.1 Raisons qui motivent le service public

Les facteurs qui ont conduit à définir la radiodiffusion comme service public sont autant d'ordre social et culturel que technique et économique.

3.1.1 La rareté des fréquences

Les ondes, caractérisées par une longueur et une fréquence, essaiment dans toutes les directions sans se soucier des frontières. Leur utilisation a donc rapidement nécessité des ententes internationales pour éviter les interférences et les brouillages. Chaque gouvernement a la responsabilité des fréquences allouées à son pays en vertu de ces ententes internationales. L'Etat doit donc minimalement intervenir dans le domaine de la radiodiffusion pour attribuer des permis d'exploitation des fréquences dont il dispose et s'assurer du respect des accords internationaux. La rareté des fréquences et leur mode de diffusion en font des biens qui appartiennent au domaine public. Ceux qui s'en voient attribuer l'exploitation jouissent d'un privilège exceptionnel, et doivent rendre des comptes à la collectivité sur la manière dont ils assurent le service. C'est là un argument universellement reconnu, le premier qui légitime l'intervention de l'Etat dans ce secteur d'activités:

> "Ce qui distingue la radio et la télévision des autres moyens de communication de masse, c'est la nécessité d'exercer sur elles un certain contrôle de l'Etat. Etant donné le nombre limité des fréquences de radio et des canaux de télévision disponibles, tous les pays du monde ont jugé nécessaire d'exercer un certain contrôle sur la radiodiffusion. Les journaux, les périodiques, les films et les arts d'interprétation n'ont pas besoin de concessions de l'Etat. Il peut être sage ou souhaitable, mais pas essentiel, que l'Etat favorise n'importe

> lequel des autres moyens de communication. Cependant, aucun poste de radio ou de télévision ne peut naître, si l'on ne lui concède un des biens publics rares que sont les fréquences de radio et les canaux de télévision. L'intervention de l'Etat dans le domaine de la radiodiffusion devient ainsi inévitable. La seule question qui se pose est de savoir jusqu'à quel point il doit exercer son contrôle et sa direction sur les moyens qu'il a fait naître."[55]

L'attribution d'un permis d'exploitation confère à celui qui en bénéficie un statut de monopole dans une région donnée. Les règles de la concurrence ne peuvent donc s'appliquer normalement. Or, comme nous l'avons vu précédemment, la situation de monopole dans un secteur d'activités d'intérêt public, appelle l'intervention de l'Etat, dont la régulation vise à compenser l'absence de concurrence. Le rapport de la commission Massey publié en 1957, reconnaît cette spécificité de la radiodiffusion:

> "La radiodiffusion est de la nature d'un monopole. Quiconque en a le désir et les moyens peut écrire un livre, publier un journal ou exploiter un cinéma, mais il ne lui est pas loisible d'établir un poste de radio. Les bandes de fréquence sont limitées en nombre, et les règles ordinaires de la concurrence dans toute bande de fréquence sont impossibles. Dans le monde entier, ces bandes sont reconnues comme étant du domaine public et nul poste de radiodiffusion ne peut fonctionner sans l'autorisation de l'Etat."[56]

---

[55] Rapport du comité sur la radiodiffusion, 1965, op. cit., p. 7.

[56] Rapport de la commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences, 1951, op. cit., p. 323.

Même si les progrès de la technique permettent une multiplication des fréquences disponibles, celles-ci demeurent toujours en nombre limité. Et l'Etat doit intervenir pour en faire la distribution au mieux de l'intérêt général.

La rareté des fréquences constitue un argument de poids pour expliquer que la radiodiffusion est un service public. Soit! Mais il n'est pas le seul et il n'est pas non plus absolument nécessaire, contrairement à ce que plusieurs croient et affirment. A preuve, le rapport Aird qui le premier est arrivé à la conclusion que la radiodiffusion canadienne devait être organisée sur la base d'un service public, n'a pas tenu compte de la rareté des fréquences, qui ne faisait pas partie de son mandat. Voici ce qui en est dit à la toute fin du texte:

> "Nous sommes au courant du fait que la question des longueurs d'ondes n'est pas de notre ressort. Mais au cours de notre étude de la radiodiffusion au Canada on nous a continuellement signalé la pénurie des longueurs d'ondes disponibles en ce pays, pour des fins de radiodiffusion..."[57]

Les raisons techniques comptent dans la définition de la radiodiffusion comme service public. Mais elles ne sont pas les seules, ni les plus fondamentales. Comme nous l'avons établi dans

---

[57] Rapport de la commission royale de la radiodiffusion, Imprimeur de sa très excellente majesté le roi, Ottawa, 1929, p. 12.

les chapitres précédents, les notions de service public ou de "public utilities" renvoient tout autant sinon davantage à des justifications sociales et culturelles dans la mesure où ces activités sont reconnues d'intérêt général par une collectivité et sanctionnées telles par l'autorité publique.

3.1.2 Des objectifs politiques

Du Rapport Aird à la loi sur la radiodiffusion de 1968, la radiodiffusion a toujours été perçue à Ottawa comme un puissant moyen de promouvoir l'unité canadienne. Les commissaires déclaraient en 1929:

> "Nous croyons que l'importance de la radio- diffusion est telle, pour promouvoir l'unité nationale..."[58]

Et la loi de 1968 leur répond, comme un écho:

> "... que le service national de radiodiffusion devrait... contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne."[59]

Ce mandat, plus particulièrement confié à la Société Radio-Canada, ne fait pas l'unanimité. Plusieurs y voient une ingérence politique inadmissible, une atteinte à la liberté de

---

[58] Rapport de la Commission royale de la radiodiffusion, 1929, op. cit., p. 11.

[59] Loi sur la radiodiffusion, S.R.C., 1970, C.B.-11.

presse et au droit du public à l'information. Certains journalistes considèrent même que la loi se contredit, dans la même phrase en exigeant tout à la fois la promotion de l'unité nationale et l'expression d'une réalité canadienne, qui ne manifeste pas toujours cette belle unité souhaitable par les hommes politiques d'Ottawa.

Qu'on soit ou non d'accord avec un tel objectif, il faut reconnaître qu'il a été à la base de l'intervention gouvernementale depuis plus de cinquante ans. Après le chemin de fer, la radiodiffusion est apparue comme un puissant levier pour raffermir ces relations est-ouest tant désirées politiquement dans un univers économique qui favorise naturellement les rapports nord-sud.

3.1.3 Des objectifs culturels

> "Mais l'unité nationale et la connaissance de notre pays ne sont pas les seuls objectifs à atteindre. Ces buts importants sont aussi un moyen d'accéder à la "jouissance paisible des choses que nous chérissons", pour rappeler la parole de Saint-Augustin, que nous citions au début du présent volume. Nous nous intéressons donc aussi à la radidiffusion parce qu'elle assure à tous les citoyens de nouvelles sources de délectation dans les domaines des arts, des lettres, de la musique et du théâtre. Grâce à une compréhension et à une appréciation plus grande de ces choses, les Canadiens deviennent de meilleurs citoyens, car ils élargissent ainsi leurs préoccupations intellectuelles; ils atteignent à un plus haut degré d'unité parce qu'ils

> participent ensemble à un plus grand nombre de choses."[60]

La radiodiffusion constitue un formidable moyen de diffusion culturelle. Et de tous temps au Canada on a refusé de la considérer uniquement comme un instrument de divertissement. Sans nier cette importante fonction, on a voulu en faire également un lieu de création, d'éducation et d'information. Selon le rapport Fowler II, la radiodiffusion ne peut donc se limiter à produire et à diffuser des émissions qui satisfont le goût des gens. Sans tomber dans l'élitisme, elle doit questionner, faire réfléchir, voire même inquiéter, si elle veut vraiment participer à l'expression et à l'édification de la culture d'une nation. Elle doit tout d'abord informer rapidement, avec précision et impartialité et fournir les analyses et commentaires pertinents à une bonne compréhension de l'actualité. Elle doit également éclairer autant que divertir par la diffusion d'émissions culturelles diversifiées et de haute qualité. Bref, elle doit contribuer au développement de l'identité culturelle canadienne:

> "Quand nous déclarons que la radiodiffusion doit être un instrument majeur du développement d'une culture canadienne distincte, nous nous servons dans toute son étendue et son sens premier, du mot "culture"... Cette

---

60 Rapport de la commission royale d'enquête sur l'avancement des arts..., 1951, op. cit., p. 327.

> culture est le reflet de la vie elle-même sous tous ses aspects."[61]

Le même rapport résume en quatre points l'inspiration qui a toujours guidé les rapports officiels et les textes législatifs en cette matière:

> "Dans l'application législative de plusieurs rapports officiels, le Canada a accepté quatre objectifs fondamentaux pour ce qui est de sa radiodiffusion nationale:
>
> . il faut offrir au public un choix aussi vaste que varié d'émissions;
> . il faut que toute la programmation soit de haute qualité;
> . il faut que les radiodiffuseurs soient responsables de la grande influence de leur programmation sur les personnes et la société;
> . la radiodiffusion a des responsabilités nationales et doit éveiller les Canadiens aux réalités canadiennes."[62]

La loi sur la radiodiffusion adoptée en 1968 reprend essentiellement ces objectifs culturels à l'article 3 et ajoute "que, lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans

---

[61] Rapport du comité sur la radiodiffusion, 1965, op. cit., p. 4.

[62] Ibid., p. 17.

l´intérêt public mais qu´une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion."[63]

3.1.4 Des objectifs sociaux

Le système canadien de radiodiffusion s´est toujours vu attribuer la poursuite de deux grands objectifs sociaux: l´accessibilité des services à tous les Canadiens sur l´ensemble du territoire et la protection du droit du public à l´information. En tant que service public, la radiodiffusion doit se conformer à l´exigence d´égalité de tous les citoyens. La loi le reconnaît en faisant de l´accessibilité une priorité:

> "que tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles."[64]

De grands progrès ont été accomplis en ce sens, résultat en particulier des efforts de la Société Radio-Canada. La presque totalité des Canadiens ont maintenant accès à une ou deux stations de télévision dans leur langue, où qu´ils résident au pays. Mais avant de conclure que cet objectif a été entièrement atteint, il faudrait s´interroger sur l´accessibilité aux nouveaux services. Le principe d´égalité devrait peut-être également s´y appliquer,

---

[63] S.R.C., 1970 - C.B-11.

[64] Ibid.

si l´on veut éviter que se créent deux catégories de citoyens: ceux qui ont accès à un milieu riche d´informations; et ceux qui n´ont accès qu´à des services minimaux.

La liberté d´information est maintenant constitutionnellement reconnue au Canada. Et le droit à l´information fait partie de la Charte québécoise des droits de la personne. Dans le domaine de la radiodiffusion, à cause de la rareté des fréquences mais aussi de la tendance à la concentration de la propriété, la liberté d´information ne coïncide pas automatiquement avec la liberté d´expression des propriétaires. Même aux Etats-Unis, paradis de la libre entreprise, des conflits éclatent régulièrement entre le droit des médias et celui des spectateurs et auditeurs:

> "Complicating this controversy is the conflict between First Amendment provisions guaranteeing the right of broadcasting, like other media owners and operators, to be free of government control over the content of programming and First Amendment theories that have been developed exclusively for broadcasting and that hold the rights of listeners and viewers to receive information to be "paramount" over the rights of broadcasters. The theory is that in the "scarce" medium of broadcasting, some affirmative government intervention concerning content may be needed to ensure that the public hears diverse ideas and viewpoints."[65]

---

[65] Krasnow, E.G., Longley, L.D., Terry, H.A. (1982), The Politics of Broadcasting Regulation, New York, St. Martin´s Press, Third Edition, p. 21.

Au Canada, le Rapport Fowler I tranche nettement le litige en faveur du droit du public à l'information et à la diversité des services:

> "Toutefois, ce n'est pas la liberté des exploitants de postes privés ou des commanditaires commerciaux qui importe, mais bien la liberté du public de jouir d'un régime de diffusion ouvrant le plus vaste débouché possible à la plus grande variété possible d'informations, de divertissements et d'idées."[66]

Le même rapport fustige l'argumentation de l'Association des Radio-Télédiffuseurs prétendant que la diffusion constitue "une forme de publication et non pas un service d'utilité publique ou du domaine du public." Le rejet du contrôle de l'Etat au nom de la liberté de presse perd toute crédibilité lorsqu'on considère le privilège dont jouissent les radiodiffuseurs par rapport à l'ensemble des citoyens, étant donné la rareté des fréquences:

> "Cette liberté fondamentale (la liberté de presse) est celle qu'a chaque citoyen de publier, de s'exprimer verbalement ou par écrit, de communiquer ses idées et ses propositions à ses concitoyens, sans avoir à subir d'ingérence ni d'interdit, pourvu qu'il n'enfreigne aucune loi établie...
>
> ... Jusqu'ici du moins, la science des communications par T.S.F. n'a pas progressé au point où chaque citoyen puisse posséder un poste émetteur de radio ou de télévision...

---

66 Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision, 1957, op. cit., p. 101.

> ... Le point est important, car l'octroi d'un permis entraîne en fait l'octroi d'un monopole à quelqu'un en matière de diffusion...
>
> ... L'analogie avec la presse s'effondre devant ce pouvoir accordé à quelques-uns de régir l'accès de la masse aux moyens de diffusion."[67]

En matière de radiodiffusion, la liberté de presse se pose davantage en termes de savoir comment assurer aux différents groupes et individus un accès équitable aux ondes plutôt que de permettre aux quelques propriétaires une expression sans entrave de leurs propres opinions.

La comparaison entre la presse écrite et la radiodiffusion apparaît encore davantage invraisemblable lorsqu'on considère la tradition éditoriale de la presse écrite et les habitudes de financement de la radiodiffusion:

> "Tout journal digne du nom se réserve une partie de ses colonnes et s'efforce de maintenir un certain équilibre entre la partie payante et la partie consacrée à la réclame. Il n'exixte pas de tradition analogue dans le domaine de la diffusion privée, où tout le temps d'émission peut être commandité; on ne réserve pas de temps, sinon bien peu, aux services publics ou aux émissions de caractère non commercial, et s'il arrive qu'on en consacre aux services publics, il s'agit ordinairement de temps qu'on ne pourrait vendre, ou louer, de toute façon."[68]

---

[67] Ibid., pp. 97-98.

[68] Ibid., p. 99.

Le rapport de la Commission Massey avait tenu quelques années plus tôt le même langage. En termes clairs et directs, il rappelle aux radiodiffuseurs qu'ils ne détiennent aucun droit de propriété sur les ondes dont on leur a accordé l'exploitation et que leurs activités doivent contribuer au service public national:

> "Le principal grief des propriétaires de postes privés se fonde, croyons-nous, sur la supposition erronée qu'au Canada, la radiodiffusion est une industrie. A notre avis, la radiodiffusion est, au Canada, un service d'Etat dirigé et régi dans l'intérêt public par un organisme comptable au Parlement... Les postes privés n'ont de statut qu'au sein du régime national de radiodiffusion. Il n'ont aucun droit civil ni aucun droit de propriété pour ce qui est de la radiodifusion elle-même."[69]

S'il fut un temps où les radiodiffuseurs privés se sentaient menacés dans leur existence même, ce temps est bien révolu. La loi actuelle leur accorde une place et un rôle dans le système canadien de radiodiffusion. Mais la même loi consacre également les principes énoncés dans les rapports Massey et Fowler. Les ondes sont du domaine public et aucun détenteur de permis ne peut revendiquer de droit de propriété sur ces ondes.

---

[69] Rapport de la commission d'enquête sur l'avancement...1951, op. cit., p. 331.

3.1.5 Le conflit entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux et culturels

Les politiques officielles visent souvent à une harmonisation entre les exigences économiques d'une part, et la poursuite d'objectifs sociaux et culturels d'autre part. La réalité fait cependant fi de ces velléités. La logique marchande et le mode de fonctionnement des entreprises privées de diffusion accordent dans les faits bien peu d'importance aux impératifs sociaux et culturels. Les radiodiffuseurs privés se trouvent en fait en conflit d'intérêt, lorsqu'ils ont à trancher entre l'intérêt public et leur propre intérêt privé:

> "Ce n'est pas que les exploitants de postes privés soient moins soucieux que les autres du bien public. Bon nombre d'entre eux peuvent être désireux de réaliser de bonnes émissions et peuvent essayer de leur mieux. Mais il y a conflit d'intérêts et de mobiles. Comme les autres gens d'affaires, ils visent à réaliser des bénéfices, et cela par la "vente" du temps d'émission. Même l'exploitant le plus imbu d'esprit civique est constamment déchiré entre le désir de servir le public et son solide instinct d'homme d'affaires."[70]

Le rapport Applebaum-Hébert porte un jugement sévère sur la performance du système canadien de radiodiffusion par rapport à l'atteinte des objectifs culturels qui lui sont assignés. Il en

---

[70] Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision, 1957, op. cit., p. 100.

attribue la raison principale au conflit structurel entre les exigences de rentabilité économique et les objectifs culturels:

> "Notre comité, quant à lui, estime que les objectifs proprement culturels n'ont pas, dans l'ensemble, été atteints aussi pleinement qu'il aurait été possible. Si le systèmne satisfait assez bien les objectifs économiques, en particulier ceux de l'industrie, il n'a pas donné les résultats qu'on attendait de lui comme promoteur de la créativité canadienne et intermédiaire entre l'expression créatrice et les auditoires canadiens."[71]

> "Le conflit intrinsèque ici, comme dans beaucoup de domaines d'ordre culturel, est entre la stratégie de rentabilité du secteur et la stratégie culturelle... Il faut être conscient de cette opposition entre les objectifs industriels et les objectifs culturels."[72]

Cette opposition interdit de compter sur les seules lois du marché pour assurer l'atteinte d'objectifs sociaux et culturels spécifiques. La concurrence amène les entreprises à n'exploiter que les marchés rentables (surtout urbains) et les formules d'émissions qui font recettes. Sans affirmer que le libre marché ne produit d'émissions de qualité (ce qui serait outrancièrement exagéré) force est de constater que la tendance lourde est à la facilité et à la rentabilité. C'est là une justification

---

[71] Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale, Ministère des Approvisionnements et services Canada, Ottawa, 1982, p. 261.

[72] Ibid., p. 272.

importante légitimant l'intervention de l'Etat pour s'assurer que le service public travaille à la poursuite des objectifs collectifs.

3.1.6 Pressions économiques de l'environnement nord-américain

Les difficultés du système canadien de radiodiffusion ne tiennent pas qu'aux tendances du marché et aux problèmes politiques intérieurs. Elles sont occasionnées par la position géographique du Canada et aux pressions économiques qu'entraîne la présence trop proche du géant américain:

> "Toutefois, ce n'est pas seulement l'étendue de notre pays ni la faiblesse numérique de notre population qui rendent difficile la création et le maintien d'un réseau de diffusion. Le fait central et unique qui caractérise la diffusion canadienne, c'est que nous sommes en Amérique du Nord, une nation de seize millions d'habitants voisine d'une nation de 168 millions parlant la langue de notre majorité, riche, douée de l'esprit d'invention et dotée d'un réseau de diffusion très évolué. Aucun autre pays n'est ainsi à la fois soutenu et embarassé par la proximité des Etats-Unis."[73]

Les chiffres de population ont un peu changé, mais ce diagnostic posé par la Commission Fowler I en 1957 reste valable. Quelque 30 ans plus tard, la situation est structurellement la même. L'étroitesse du marché intérieur canadien entraîne des

---

[73] Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision, 1957, op. cit., p. 8.

coûts moyens de production beaucoup plus élevés que chez nos voisins du sud. Leur population, riche et nombreuse, permet aux Américains de rentabiliser beaucoup plus facilement leurs produits audio-visuels. Ils peuvent donc les offrir sur le marché international à un prix très compétitif. Et il est toujours extrêmement tentant pour les diffuseurs canadiens de s'approvisionner à faible coût aux Etats-Unis plutôt que de favoriser les productions canadiennes:

> "Etant donné la proximité des Etats-Unis, qui fait que les postes de radio et de télévision canadiens peuvent se procurer des émissions américaines assez facilement et à prix relativement bon marché, les postes canadiens pourraient fort bien devenir rien de moins que des débouchés des réseaux américains. Si nous voulons conserver à nos programmes une certaine proportion d'émissions canadiennes et former des artistes canadiens pour la radio et la télévision, il faut inévitablement qu'une certaine mesure de régie et de réglementation s'oppose à ces forces énomoniques."[74]

D'où les tentatives répétées des organismes de régulation pour imposer aux radiodiffuseurs des quotas de contenu canadien. Ces mesures ont connu des succès mitigés, nous y reviendrons plus loin.

La situation du Canada est bien différente de celle des Etats-Unis, du point de vue économique et démographique, aussi bien que juridique, politique et culturel. Ce qui est bon pour

---

[74] Ibid., p. 101-102.

les Américains ne l´est pas nécessairement pour nous. Bien plus, leur voisinage, s´il nous procure des avantages certains, nous crée des difficultés que ne rencontre aucun autre pays occidental.

=-=-=-=--=-=-=-=-=-=-=-=-=-=-=

La radiodiffusion est service public au Canada parce que les ondes sont du domaine public, et que ceux qui se voient accorder l´autorisation de les exploiter doivent le faire dans l´intérêt général. Cet intérêt général, selon les pouvoirs publics, exige la poursuite d´objectifs politiques (l´unité nationale et la connaissance de la réalité canadienne), d´objectifs sociaux (l´accessibilité et le droit à l´information), et d´objectifs culturels (promotion de l´identité culturelle, de la création canadienne, de l´éducation du public). L´Etat considère qu´il ne peut compter sur la logique du marché pour l´atteinte de ces objectifs collectifs. L´opposition entre les objectifs culturels et les objectifs économiques est telle que l´Etat doit intervenir, pour surveiller et contrôler, s´il veut éviter que les premiers soient sacrifiés aux seconds. De plus, l´environnement nord-américain exerce des pressions économiques qui menacent continuellement la survie de la production canadienne. L´Etat s´est donc vu obligé d´édicter des règles pour contrer cette influence et favoriser la production et la diffusion d´émissions proprement canadiennes.

Finalement, l'intervention de l'Etat se légitime par la puissance d'influence des moyens contrôlés, par leur impact considérable sur la vie des individus comme de la collectivité:

> "Peut-être ces justifications théoriques de la réglementation des émissions au Canada sont-elles superflues. Peut-être suffit-il de reconnaître que la radio et la télévision exercent une influence puissante sur le public en général et que, dans un monde complexe où la vie comporte bien des risques, un instrument qui touche chacun de nous ne saurait se soustraire à notre autorité. Le public canadien a le droit de demander des normes élevées de service aux quelques rares citoyens qui jouissent de privilèges en matière de radio et de télévision. Il a le droit de voir à ce que ce service soit rendu de façon satisfaisante."[75]

Comment mieux résumer que la radiodiffusion est d'intérêt public dans notre société et qu'elle ne saurait être abandonnée aux intérêts privés?

3.2 Un système unique composé d'un secteur public et d'un secteur privé

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, que le service public peut s'accomoder d'une gestion par des entreprises privées aussi bien que par des entreprises publiques, à condition qu'elle soit soumise d'une manière quelconque à la surveillance et au contrôle de l'Etat. Dans le domaine de la radiodiffusion,

---

[75] Rapport du comité sur la radiodiffusion, 1965, op. cit., p. 102.

l'expérience canadienne a été soumise depuis ses débuts aux influences contradictoires du système britannique, favorisant l'entreprise publique, et le système américain fondé sur la gestion par des entreprises privées régulées. Sa propre histoire a conduit à un régime mixte où coexistent, dans un système unique un secteur public et un secteur privé. Avant la Commission Aird, le développement de la radio a été assuré par l'entreprise privée. Avec cette commission, et la législation qui l'a suivie, on a opté pour un service public dont la gestion a été confiée à une entreprise publique. Des insuffisances de ressources ont tout de même obligé à compter sur des stations privées pour assurer le service national sur l'ensemble du territoire. A cette époque, les stations privées étaient soumises à l'autorité de l'entreprise publique et ne jouaient qu'un rôle ancillaire par rapport à celle-ci. On comptait beaucoup sur elles, entre autres, pour assurer des informations et des émissions locales. Puis le système a évolué, suite surtout à des pressions du secteur privé, vers un régime accordant une place égale, théoriquement, aux deux secteurs public et privé. Le système est demeuré unique, en ce sens qu'il est régulé par une seule autorité (d'abord le B.G.R. puis le C.R.T.C.) contrairement à la Grande Bretagne où la B.B.C. et les stations privées relèvent de structures parallèles et indépendantes.

> "Le système de la radio télévision canadienne se divise aujourd'hui en deux grands secteurs: la Société Radio-Canada, de propriété publique, et les multiples stations privées de radio et de

> télévision. Ces dernières ne sont "privées" que dans la mesure où les installations de la station appartiennent à des particuliers ou à des sociétés qui les exploitent pour réaliser des bénéfices. Elles sont "publiques" en ce sens qu'elles obtiennent le droit d'utiliser un bien public, sont soumises à un contrôle d'Etat et ont le devoir de fournir un service public. Elles sont profondément engagées dans le système de radio-télévision canadienne, parce qu'elles doivent compter sur des autorisations publiques pour garder leur concession et qu'elles doivent être sensibles à la direction publique sur la manière dont elles utilisent un bien public."[76]

Malgré son caractère hybride et les difficultés qui y sont associées, le régime mixte canadien a dans l'ensemble donné satisfaction, surtout si l'on prend en considération le contexte historique où il s'est développé:

> "De fait, le choix du Canada entre ces deux systèmes s'est porté sur une formule répondant aussi bien au caractère qu'aux traditions du pays et qui consiste à intégrer en son seul régime propriété privée et propriété d'Etat... Le dosage d'entreprise publique et privée a valu à la diffusion canadienne une diversité et une souplesse que n'aurait pu lui assurer ni l'un ni l'autre des deux régimes à l'exclusion de l'autre."[77]

Toutefois, l'égalité n'est que théorique entre les deux secteurs. En 1958 déjà, le réseau public de Radio-Canada ne

---

[76] Ibid., p. 8.

[77] Rapport de la commission royale d'enquête sur la radio et la télévision, 1957, op. cit., p. 13-14.

comportait que huit stations de télévision; le secteur privé en possédait 36. La situation n'a guère changé puisque le rapport Applebaum-Hébert dénombrait en 1982, sur un total de 117 stations de télévision, 31 pour le réseau public et 86 pour le secteur privé (dont 31 ayant des accords d'affiliation avec Radio-Canada).

3.2.1 Le rôle du secteur privé

Le titre de cette section peut laisser sous-entendre que le secteur privé et le secteur public auraient des rôles spécifiques à l'intérieur du système canadien de communication. Même si des suggestions en ce sont ont été faites dans le passé, et plus récemment par le rapport Applebaum-Hébert, il n'en est rien comme le confirme le rapport Fowler II à l'origine de l'actuelle législation sur la radiodiffusion:

> "Dans le passé, il s'est fait des tentatives en vue d'assigner des fonctions différentes au secteur public et au secteur privé, le premier ayant un rôle national à exercer et le second un rôle local. Cette distinction serait peut-être valable si elle se limitait à une vague orientation; cependant, d'après les résultats des recherches portant sur les communications modernes, la nature même des techniques de radiodiffusion fait que les émissions comportent certains éléments distinctifs essentiels et il ne saurait exister une division arbitraire de fonctions entre le secteur public et le secteur privé."[78]

---

[78] Rapport du comité sur la radiodiffusion, 1965, op. cit., p. 16.

Nous reviendrons dans le dernier chapitre sur les idées plus récentes émises entre autres par le rapport Applebaum-Hébert, concernant le rôle "distinctif" que devrait jouer Radio-Canada. Nous ne voulons ici que résumer brièvement les appréciations portées jusqu'à maintenant sur la manière dont s'est acquitté le secteur privé du mandat de service public qui lui est confié. La plupart des évaluations jugent sévèrement la performance du secteur privé à cet égard. Qu'il suffise de rappeler la dernière en date qui reprend en écho tous les rapports officiels antérieurs:

> "La télévision privée fait peu appel aux talents canadiens et n'investit guère pour en développer de nouveaux. Elle considère le câble et les ondes comme des "véhicules" lucratifs. Parmi les entreprises de ce secteur, peu font preuve d'un sentiment d'obligation quant au développement des arts et des autres manifestations de la vie culturelle canadienne, en dépit des règles touchant les éléments canadiens de la programmation."[79]

Les stations privées font donc relativement peu pour l'atteinte des objectifs culturels de la radiodiffusion canadienne. Toute nouvelle politique de communication devrait trouver des moyens pour améliorer cette performance. Elle devrait aussi en tirer leçon et prendre en considération qu'on ne

---

[79] Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale, 1982, op. cit., pp. 267-268.

peut compter entièrement sur le secteur privé pour atteindre les objectifs que se fixe le service public:

> "Depuis plus de trente ans, des commissions royales, des comités parlementaires et d'autres organismes publics ou privés d'enquête sont unanimes à conclure que la radiodiffusion canadienne ne doit pas avoir un caractère purement commercial. Nous sommes convaincus que cette conclusion est juste. Elle se fonde sur la conviction suivante: un système de radio-télévision ne saurait être nettement canadien s'il compte uniquement sur les recettes publicitaires d'un marché canadien trop dispersé. Nous sommes certains que sans un appui, sans une direction et un contrôle public, les stations canadiennes de radio et de télévision ne seraient bientôt que des postes avancés et disséminés des réseaux américains."[80]

3.2.2 Le rôle primordial de l'entreprise publique

Des débuts de la radiodiffusion jusqu'à maintenant, l'entreprise publique (actuellement appelée la Société Radio-Canada) a toujours constitué l'instrument privilégié de la politique nationale de radiodiffusion. Tous les témoignages convergent. Si le Canada tient à exprimer et promouvoir son identité culturelle propre, il doit accepter les coûts qu'entraîne le fonctionnement d'une entreprise publique produisant des émissions de qualité. Sans cet instrument, il ne saurait y avoir de régime national de diffusion:

---

[80] Rapport du comité sur la radiodiffusion, 1965, op. cit., p. 96.

> "A notre avis... non seulement cet organisme est-il l'élément central de notre régime de diffusion, mais il est l'élément vital et essentiel. Sans un organisme d'Etat, qu'il se nomme Radio-Canada ou autrement, le Canada n'aurait pas de régime national de diffusion. Les influences émanant des Etats-Unis nous submergeraient rapidement et les forces économiques contraindraient bientôt nos postes de radio et de télévision à devenir les organes de réseaux américains. Nous estimons qu'il faut, de toute nécessité, éviter cet état de choses .. si nous voulons préserver dans son intégrité notre caractère national. Pour nous exprimer de façon plus catégorique, nous estimons essentiel, si l'on veut préserver la conscience nationale et le sentiment de la personnalité canadienne, que le Canada assure à ses puissants moyens de communication leur indépendance et leur caractère. Mais dans un pays immense comme le nôtre et dont la population est peu nombreuse et dispersée, la réalisation de ce programme doit coûter des sommes énormes au Trésor public."[81]

Huit ans plus tard, le second rapport Fowler ne change pas d'avis. Radio-Canada demeure la pièce maîtresse du système canadien de radiodiffusion:

> "La réalité toute simple, la réalité essentielle qu'il faut bien comprendre, c'est que la Société Radio-Canada est l'élément <u>essentiel</u> du système de la radio-télévision canadienne et l'instrument particulier le plus important

---

81 <u>Rapport de la commission royale d'enquête sur la radio et la télévision</u>, 1957, op. cit., pp. 181-182.

> dont on dispose pour le développement et le maintien de l'unité du Canada."[82]

Cette insistance sur l'objectif politique se comprend dans le contexte des années '60. On pourait ajouter que le rôle de Radio-Canada est aussi essentiel à la réalisation des objectifs sociaux et culturels, comme l'a souligné le premier rapport Fowler. Qu'en est-il maintenant? Même le Rapport Applebaum-Hébert, si critique à l'égard de la performance passée de la télévision de Radio-Canada, insiste sur son importance:

> "L'élément clé dans le système, indispensable à son exploitation, est l'entreprise publique de radiotélédiffusion, qui est la voix de l'intérêt général, l'expression de la diversité canadienne."[83]

Les propositions d'Applebaum-Hébert pour permettre à Radio-Canada de mieux jouer son rôle sont fort discutables. A notre avis elles conduiraient à une marginalisation accrue de la Société, nous y reviendrons au dernier chapitre. Il nous suffit pour l'instant de constater que le consensus sur le rôle primordial de Radio-Canada est toujours vivant.

---

[82] Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale, 1982, op. cit., p. 275.

[83] Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale, 1982, op. cit., p. 275.

3.3 La régulation de la radiodiffusion canadienne

La régulation, comme nous l'avons vu au chapitre 2, est un mécanisme indispensable lorsque l'Etat décide de confier, en tout ou en partie, la gestion d'un service public à l'entreprise privée. Le système canadien de communication s'est constitué progressivement en tentant d'éviter deux écueils: celui du commercialisme et celui de la politisation. Si les Canadiens doutent que le libre marché permette l'atteinte d'objectifs collectifs en matière de culture, ils se méfient tout autant des interventions politiques partisanes dans le domaine de la radio-télévision. Il y a eu d'ailleurs consensus jusqu'à présent, chez nos hommes politiques, dans la prise de conscience des dangers que pourrait représenter une main mise du parti au pouvoir sur ces puissants moyens de diffusion. C'est pourquoi ils ont trouvé sage d'en confier la régulation à un organisme indépendant, comptable uniquement devant le Parlement. Ce principe de l'indépendance de l'organisme régulateur est d'ailleurs reconnu par la loi de 1968 qui affirme:

> "que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion pour le Canada énoncée au présent article consiste à confier la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne à un seul organisme public autonome."[84]

---

[84] S.R.C., 1970, C.B.-11.

A cet égard, les modifications proposées récemment par le Bill C-20 sont inquiétantes. Comme le rappellent avec insistance certains auteurs, l'indépendance du C.R.T.C. est indispensable à l'accomplissement de son mandat et s'avère une condition essentielle à la bonne marche du service public:

> "Il convient donc au départ de poser le principe de l'indépendance de l'organisme de réglementation à l'égard du gouvernement... Ainsi que nous l'avons dit plus haut, un organisme étatique chargé de la surveillance des entreprises de service public d'information devrait être aussi indépendant du gouvernement que le sont les juges. Bien plus, les nominations devraient relever directement du Parlement, les décisions d'un tel organisme de devraient être assujetties qu'aux contrôles judiciaires de droit commun et devraient résulter d'un processus public d'adjudication. Compte tenu du type de problèmes auquel renvoie la notion de droit à l'information, un tel organisme de surveillance devrait nécessairement disposer d'un pouvoir de créer des normes à partir des principes fondamentaux approuvés par le Parlement."[85]

La performance du C.R.T.C. a fait l'objet de nombreuses critiques. Certains lui reprochent de trop favoriser les intérêts de l'industrie. D'autres considèrent que ses normes et directives constituent des entraves à l'évolution des services et de la technologie. D'autres enfin estiment que sa réglementation et ses interventions se sont avérées inefficaces. Il faudrait être

---

[85] Trudel, P. et alii, Le droit à l'information, 1981, op. cit., p. 369, 379-380.

aveugle en effet pour nier que la régulation effectuée par le C.R.T.C. n'a pas permis jusqu'à présent d'atteindre les objectifs fixés. Mais on aurait tort de conclure à la non-pertinence et la non-efficacité de toute réglementaiton. Si les résultats ont jusqu'à présent été insatisfaisants, cela tient d'une part à la "souplesse" de la réglementation et d'autre part à l'attitude de non-collaboration des radiodiffuseurs privés:

> "Pour apprécier la rigueur des protestations, et la faiblesse du Bureau (B.G.R.), considérons la définition très large de la "teneur canadienne". Elle est révélatrice, car elle résume l'attitude des radiotélédiffuseurs privés à l'égard des objectifs culturels et la position de l'organisme de réglementation... En 1965, la situation était telle que le Comité Fowler sur la radiodiffusion allégua que les radiotélédiffuseurs privés n'offraient pas les services envisagés dans la Loi sur la radiodiffusion, malgré des taux de profit très élevés. Il a aussi accusé le B.G.R. de ne plus représenter que les intérêts des radiotélédiffuseurs."[86]

Ce n'est donc pas la régulation dans son principe qu'il convient d'interroger, mais bien plutôt ses conditions d'exercice. Une régulation efficace est essentielle au bon fonctionnement du service public.

---

[86] Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale, 1982, op. cit., p. 273.

4. Le service public: un principe de base toujours valable.

Il est opportun de le rappeler à ce stade-ci: il y a service public lorsque l'Etat considère qu'un ensemble d'activités est d'intérêt général et qu'il décide en conséquence de soumettre ce secteur d'activités à sa surveillance et à son contrôle en vue de l'atteinte d'objectifs collectifs, quitte à en confier la gestion à des entreprises publiques ou à des entreprises privées. La radiodiffusion canadienne, à travers son histoire et jusqu'à maintenant, correspond parfaitement à cette définition. Il y a consensus collectif, au Canada, sur le fait que la radiodiffusion constitue un service public. Nous croyons l'avoir amplement démontré au cours des pages précédentes. Et ce consensus est sanctionné par la loi sur la radiodiffusion de 1968.

Cette reconnaissance du statut de service public implique une certaine responsabilité de l'Etat quant au fonctionnement et à l'accessibilité de ce service. La partie III de la loi constitutionnelle de 1982 affirme que:

> "Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à:
>
> ...
>
> c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels."[87]

---

[87] Loi constitutionnelle de 1982, Partie III, article 36.

L'évolution des techniques et des services a cependant conduit récemment à questionner, de manière implicite la plupart du temps, ce principe fondamental de notre système de radiodiffusion. Nous essaierons, au cours de pages qui suivent, de répondre aux objections qui se font jour face à la notion de service public et de montrer qu'elle peut et doit toujours servir d'assise fondamentale à une politique nationale de radiodiffusion. Le principe une fois accepté, il reste une difficulté de taille, celle d'en concevoir les modalités d'application. Conscient que les plus grands problèmes se posent au niveau de l'opérationnalisation, nous tenterons d'avancer certaines propositions pour faire face aux défis actuels, tout en prenant comme base le service public, héritage précieux de la tradition canadienne en matière de radiodiffusion.

4.1 L'évolution technique et le service public

L'expansion des possibilités de transmission (câble, satellite) et la multiplication des nouveaux services en a amené plusieurs à conclure que la nouvelle "richesse informationnelle" rendait caduque la notion de service public. Selon cette conception, cette notion n'aurait trouvé de fondement historiquement que dans la rareté des fréquences. Le progrès technologique nous aurait créé une telle abondance et diversité que la réglementation étatique serait devenue superflue. Deux auteurs français ont récemment bien exposé ce point de vue:

> "Le phénomène de la déréglementation met en lumière le principe de légitimité sur lequel s'appuie le contrôle de la puissance publique: en matière de communication, la réglementation ne se justifie qu'en cas de rareté. L'Etat n'a pas à définir restrictivement les conditions d'utilisation des nouvelles technologies, à prendre en charge ou à évaluer les expérimentations. Celles-ci relèvent de l'initiative des groupes industriels qui lancent les produits et les services et c'est en définitive le marché, donc le public, qui tranchera. C'est lui qui en "grandeur nature" réalisera la meilleure expérimentation. C'est en accroissant les possibilités de choix du public que l'on réduit les risques d'une utilisation abusive de la télévision."[88]

C'est l'argumentation classique des producteurs et diffuseurs de l'entreprise privée. Le raisonnement séduit, d'autant plus que les responsables politiques se sentent débordés par les nouvelles possibilités de la technique, dont ils ne savent trop que faire. Le raccourci, pour ne pas dire le sophisme, est cependant un peu gros.

Premièrement, il est faux de prétendre que le service public, en matière de radiodiffusion repose uniquement sur la rareté des fréquences. C'est en une composante importante, mais non la seule. L'histoire de la radiodiffusion canadienne nous apprend que des considérations sociales et culturelles, tout autant que des raisons techniques et économiques, justifient le service

---

[88] Missika, J.L., et Wolton, D. (1983), La folle du logis, Paris, Gallimard, p. 118.

public. Des fréquences plus nombreuses ne garantissent pas que ces objectifs sociaux et culturels seront automatiquement ou plus facilement atteints.

On comprend mieux le caractère relatif de la rareté lorsqu´on considère d´autres secteurs d´activités considérés comme service public. Ce n´est pas nécessairement parce que les services éducatifs ou les services de santé sont rares que l´Etat en fait des services publics. C´est parce qu´il y va de l´intérêt général et qu´il importe d´en contrôler l´accessibilité et la qualité.

Deuxièmement, si les fréquences se font moins rares, et les possibilités de transmission plus nombreuses, nous sommes encore loin d´une abondance qui permettrait à chaque citoyen de pouvoir exploiter sa propre station de radio ou de télévision. Même si la technique a fait de prodigieux progrès, les fréquences et les canaux de diffusion demeurent un bien rare. Les ententes internationales sont toujours nécessaires pour répartir les fréquences et distribuer les positions de satellites sur l´orbite géostationnaire. De plus la rareté des ressources publicitaires qui assurent en grande partie le financement des stations et la "rareté du temps de consommation" (le temps de loisir n´est pas indéfiniment élastique), limitent en pratique le nombre de stations économiquement viables. Les exploitants de permis de diffusion se voient donc toujours accorder un privilège par rapport à l´ensemble de la population.

Troisièmement, l'identification du marché au public est pour le moins douteuse. Les réticences évoquées précédemment par rapport aux capacités du libre marché d'assurer la meilleure distribution possible des ressources et la plus haute qualité possible des servics restent toujours pertinentes.

Quatrièmement, l'abondance n'entraîne pas nécessairement l'accessibilité. Sans surveillance et sans contrôle, il est à craindre que les marchés rentables soient beaucoup mieux desservis que les régions éloignées et que des structures de tarification n'introduisent des discriminations basées sur la capacité de payer des spectateurs.

Finalement, il faudrait s'interroger à savoir si cette nouvelle abondance servira réellement à la création et à l'expression de gens d'ici ou si elle servira surtout de véhicule à la diffusion des produits étrangers. Dans ce dernier cas, on pourrait difficilement soutenir que les buts poursuivis par le service public seraient mieux atteints dans un régime non-régulé.

4.2 Les objectifs sociaux et culturels

Les industries de la culture et des communications ne sont pas des industries comme les autres. La recherche du profit n'y est pas toujours compatible avec la promotion de la créativité et de la qualité du produit. L'enjeu est trop important - il y a va de l'identité d'un peuple - pour qu'on l'abandonne aux aléas de la concurrence et du libre échange. Toutes les commissions d'enquête

et toutes les commissions parlementaires l´ont reconnu jusqu´aux plus récentes:

> "La question qui se posait, et se pose toujours, était de savoir comment la télévision privée peut le mieux remplir ses obligations culturelles. Nous reconnaissons que les règles touchant la teneur canadienne et les conditions posées pour la délivrance de licence peuvent être onéreuses pour les radiotélédiffuseurs privés, leur mise en oeuvre étant de nature à réduire les profits. Mais personne, et sûrement pas les autorités publiques, ne doit limiter l´analyse des résultats en matière de programmation aux frais que ces règles et conditions entraînent pour les télédiffuseurs."[89]

La politique canadienne de radiodiffusion a traditionnellement poursuivi un certain nombre d´objectifs autres qu´économiques:

- la propriété canadienne des installations;
- la promotion de l´unité nationale et de l´identité canadienne;
- l´encouragement de la création et de la production canadiennes;
- l´accessibilité des services sur l´ensemble du territoire;
- la diversité et l´équilibre de la programmation;
- l´expression de points de vue différents sur des questions d´intérêt général;
- la qualité des émissions;
- etc.

La définition des objectifs peut bien sûr évoluer suivant les situations. Le projet de loi C-20 propose d´ailleurs un nouvel objectif de respect et de promotion de l´égalité et de la dignité

---

[89] Rapport du comité d´étude de la politique culturelle fédérale, op. cit., p. 268.

des personnes et des groupes. D'aucuns souhaiteraient par ailleurs qu'on abandonne celui de la promotion de l'unité canadienne. Il n'y a rien là d'étonnant. Il est tout à fait normal que l'identification des objectifs collectifs fasse l'objet d'un débat permanent dans un régime démocratique.

Abandonner la notion de service public comme base du système, ce serait renoncer à faire de la radiodiffusion canadienne un instrument de promotion d'objectifs sociaux et culturels d'intérêt général. Nous croyons que la majorité des Canadiens ne souhaitent pas une telle transformation. Nous croyons qu'il existe un large consensus sur le fait que la radiodiffusion canadienne doive demeurer un service public.

L'évolution récente des techniques et des services a cependant suscité des discussions sur ses modalités de gestion. Et certaines suggestions auraient pour effet pratiquement de diminuer les exigences du service public[90].

La détermination des modifications à apporter à notre système de radiodiffusion doit reposer sur une juste appréciation des nouveaux défis qui le confrontent. Pour ce faire, trois éléments nous semblent déterminants: le contexte global de la radiodiffusion canadienne, l'évaluation de la performance passée de la régulation; et la multiplication des nouveaux services.

---

[90] cf. Tremblay, G. (1985), "Evolution récente du système canadien de communication: le service public survivra-t-il?", Communication et information, vol. 7, no 3, automne 1985.

4.3 Le contexte global de la radiodiffusion canadienne

> "Au début de la radiodiffusion, le Canada était vraiment menacé d'annexion culturelle par les Etats-Unis."[91]

Cette menace sentie en 1951 par les membres de la Commission Massey a-t-elle vraiment disparu? Quand on jette un coup d'oeil sur les comportements d'écoute des Canadiens, quand on considère le volume de produits américains disponibles sur le câble, on peut penser que la crainte d'invasion culturelle trouve toujours quelque fondement. Les deux rapports Fowler l'ont également rappelé. La proximité des Etats-Unis pose des défis tout à fait particuliers à la radiodiffusion canadienne. Les récents développements technologiques n'ont pas réglé le problème. On peut même avancer qu'ils l'ont rendu encore plus aigu.

Toute politique de radiodiffusion doit prendre en compte cette réalité: Le Canada est un vaste pays, avec une faible population très dispersée, et qui constitue un petit marché, voisin du marché américain 15 fois plus important. L'argument des créneaux de spécialisation, où le Canada serait plus compétitif, valable dans d'autres secteurs de l'économie, est fallacieux en matière de culture. On ne peut, par exemple, se spécialiser dans les nouvelles locales et accepter que les nouvelles nationales et internationales soient produites par des agences étrangères. On

---

[91] Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement... op. cit., p. 327.

ne peut se spécialiser dans le documentaire et importer toutes les émissions de fiction d'outre-frontières. C'est évident. La culture est globale. L'identité ne se compartimente pas. Elle forme un tout complexe qui résulte d'une convergence de facteurs multiples (politiques, juridiques, économiques, sociaux et culturels). Pris individuellement, certains traits qui composent une identité peuvent être partagés par plusieurs cultures (la langue, le niveau et le style de consommation, etc.). C'est la configuration particulière qu'ils forment qui définit une originalité, une certaine façon de voir le monde et de s'exprimer.

Le Rapport McBride, publié par l'UNESCO en 1980, a bien mis en évidence les déséquilibres auxquels a abouti une certaine application de la théorie de la libre circulation de l'information[92]. Il ne s'agit pas de plaider pour la censure et la fermeture des frontières. Il s'agit plutôt d'éviter que l'inconscience ne conduise à un "one-way flow of communication".

On voit mal comment, sans un ensemble de mesures réglementaires efficaces, la radiodiffusion pourra promouvoir la culture canadienne, dans un contexte nord-américain qui favorise si nettement l'importation des produits américains. Cette dimension du problème, répétons-le, n'a pas changé avec l'évolution des techniques.

---

[92] Voix multiples, un seul monde: Communication et société aujourd'hui et demain, Paris, UNESCO, La Documentation française, Les éditions africaines, 1980.

4.4 L'efficacité de la régulation[93]

La réglementation du B.G.R., puis du C.R.T.C., a fait l'objet de bien des critiques depuis 1958. Selon des évaluations récentes, elle se serait avéré inefficace et n'aurait pas permis d'atteindre les objectifs visés:

> "In 1980, the C.R.T.C. conducted an intensive review of its Canadian content policy. Amongst its findings were that existing regulations "have not resulted in varied and comprehensive Canadian programming presented at times when most Canadians are watching television"; that the increased use of cable had resulted in an even lower proportion of Canadian programs being available to Canadians; and that if private broadcasters are to survive economically, there are practical limits to prime time content requirements. While it is true that no private broadcaster has been forced into bankruptcy by the ruling it is also true that there is only a limited amount of money that can be spent on Canadian productions... The real test for such rulings is that after twenty years of their existence, they have not resulted in programs of quality or popularity. An academic evaluation of the content rulings by Peter Johansen summarized that "the overall result of the C.R.T.C. promulgation has not been successfull"."[94]

---

[93] Cette section reprend certains passages de Tremblay, G. (1984), "Notes de recherche sur la notion de service public et l'accessibilité aux nouveaux services", document de travail, Conférence sur l'informatique et l'électronique, Montréal, polycopié, 24 p.

[94] Toogood, A. (1984), "Broadcasting and the Myth of Canadian Cultural Sovereignty", a paper presented at the annual meeting of the Middle Atlantic Conference for Canadian Studies, Baltimore, Maryland.

Le rapport Applebaum-Hébert est parvenu aux mêmes conclusions. "Nous n'entendons pas, affirment les auteurs, défendre les règles actuelles sur la teneur canadienne, qui ne donnent pas de résultats, évidemment."[95]

Pour bien apprécier les résultats de la réglementation du C.R.T.C., il faudrait pouvoir comparer ses résultats à ceux résultant d'une situation où il n'y aurait pas eu de réglementation. De telles comparaisons sont évidemment impossibles et rendent difficile toute évaluation de la performance des organismes régulateurs, comme nous l'avons mentionné au chapitre 2.

Même si l'on peut juger sévèrement l'efficacité de la réglementation, on ne voit pas selon quelle logique il faudrait en conclure à l'inutilité de toute réglementation. Il faut plutôt s'interroger sur les raisons de cet échec. Le rapport Applebaum-Hébert souligne lui-même que la réglementation en teneur canadienne appliquée au secteur privé n'a jamais été bien contraignante. Pourtant elle a soulevé une constante hostilité chez les diffuseurs privés dont le lobby a toujours réussi à ramener les exigences à la baisse. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'une bien modeste réglementation n'a jamais pu être

---

95 Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale, op. cit., p. 275.

appliquée avec rigueur et que le secteur privé n'a jamais fait preuve de beaucoup d'esprit de collaboration:

> "Pour ce qui est de la politique culturelle, le point le plus important de la réglementation a trait à la teneur canadienne (...) il suffit de noter que ceux-ci (les contingents en cette matière) n'ont pas été très contraignants même s'ils ont été mal accueillis au début (...)
> En 1965, la situation était telle que le comité Fowler sur la radiodiffusion allégua que les radiotélédiffuseurs privés n'offraient pas les services envisagés dans la Loi sur la radiodiffusion, malgré des taux de profit très élevés. Il y aussi accusé le B.G.R. de ne plus représenter que les intérêts des radiotélédiffuseurs."[96]

Vers la fin des années '60, le C.R.T.C. a bien tenté de corriger la situation. Mais sans beaucoup de succès. Une fois de plus, le lobby des diffuseurs privés a réussi à faire plier l'échine à l'organisme réglementaire et "en 1972, le C.R.T.C. a annoncé de nouveaux assouplissements."[97]

L'intérêt public exigerait qu'on apporte certaines modifications au statut et au fonctionnement de l'organisme régulateur pour garantir son autonomie contre les ingérences du pouvoir politique et contre les pressions indues de l'industrie. Pour bien servir l'intérêt général, l'organisme régulateur ne doit

---

[96] Ibid., pp. 267-273.

[97] Ibid., p. 274.

pas sympathiser trop étroitement avec les intérêts de l´industrie régulée.

L´industrie privée de la radiodiffusion étant dans une situation écnomique très saine, il faudrait également revoir les mécanismes de surveillance et de sanctions pour s´assurer que les détenteurs de licences observent la réglementation et contribuent à la bonne marche du service public.

La réglementation n´est pas bien sûr le seul instrument dont dispose l´Etat pour promouvoir l´expression de l´identité culturelle des gens d´ici. Les fonds d´aide à la création et à la production d´émissions canadiens constituent un puissant incitatif. Mais la réglementation si elle doit être révisée, ne saurait être abandonnée. Cette révision ne doit avoir que pour but d´éliminer les lourdeurs bureaucratiques. Elle doit viser à fournir à l´organisme régulateur les moyens dont il a besoin pour s´assurer que le système de radiodiffusion poursuit le plus efficacement possible les objectifs fixés. Le bon fonctionnement du service public nécessite une régulation efficace.

4.5 La prolifération des services

Les récents développements technologiques permettent d´offrir de nouveaux services auxquels s´appliquent mal les anciennes distinctions et l´actuelle législation:

> "Comme nous l´avons déjà fait remarquer, la technologie a tant évolué que les

> organismes de réglementation ont de plus en plus de mal à faire la différence entre les genres d'activités. Le problème de la séparation entre télécommunications et télématique n'en est qu'un premier exemple. Par suite de l'apparition du télétexte et du vidéotex la différence entre télécommunicateurs et télédiffuseurs s'estompe. De même, les nouvelles techniques de transmission par libre optique et par câble commuté remettent en question les distinctions établies entre divers services. Dans l'ensemble, avec ces changements entre autres, il est de plus en plus difficile de faire la démarcation entre la concurrence et le monopole."[98]

Des difficultés et des préoccupations similaires se font jour au Québec. Voici ce qu'en écrit dans son rapport le Groupe de travail sur les nouveaux services de communication:

> "Les nouveaux services viennent remettre en cause les réglementations existantes et soulèvent des questions importantes. D'une part, ils font s'estomper certaines distinctions traditionelles: les services informatiques non réglementés et les services de télécommunications réglementés. Le télétexte et le vidéotex affectent directement le statut de la presse écrite et des livres, et on se demande s'il faut les considérer comme la presse ou la radiodiffusion. D'autre part, les nouveaux services ne peuvent, pour le moment, être considérés comme des services spécialisés. Or, ils font la concurrence à des services dits publics: courrier électronique face au courrier postal ou à la téléphonie, R.D.S. face à la radiodiffusion, etc. Enfin, les

---

[98] Fox, F., "La culture et les communications, Eléments-clés de l'avenir économique du Canada", Mémoire présenté à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1983, p. 8.

> services télématiques de transaction font intervenir des tierces parties (institutions financières, commerces) qui sont régies par d'autres lois. La formulation d'une réglementation cohérente pour l'ensemble des services de communication devient alors une tâche complexe, voire impossible."[99]

Reconnaissons que nous faisons face à une nouvelle complexité et que les solutions ne sont pas évidentes. Mais on se demande pourquoi ces nouveaux services doivent être spontanément considérés comme des services spécialisés. Même si l'expression "pour le moment" manifeste une certaine prudence, une telle attitude nous semble dangereuse. La plupart de ces nouveaux services sont à un niveau de développement et d'implantation tellement faible qu'on peut difficilement prévoir leur avenir. Certains d'entre eux disparaîtront sans doute, faute d'usages. D'autre sont peut-être promis à une diffusion qu'on peut difficilement soupçonner pour l'instant. Qu'on se souvienne de l'histoire du téléphone!

On sait que les expériences de télématique grand public n'ont pas donné les résultats escomptés et que la plupart des pays ont adopté une stratégie plus prudente et plus sûre qui consiste à investir d'abord le marché corporatif. Mais on ne doit pas perdre de vue qu'il s'agit d'une stratégie d'implantation et que la

---

[99] Gouvernement du Québec, Ministère des communications, Les nouveaux services de communication, 1983, p. 41.

courbe normale de diffusion des innovations conduira sans doute à une plus large utilisation.

La notion de service public n'a pas été complètement abandonnée mais elle est sérieusement malmenée dans certaines réflexions sur les nouveaux services. "On parle mainenant de service de base et de services facultatifs. Et on a tendance à identifier les anciens au premier et les nouveaux aux seconds. Mais quels sont les critères qui président à la définition d'un service de base? Pourquoi la réception du réseau privé de télévision TVA serait-elle plus importante que l'accès à des banques d'information publiques, la réception du réseau américain CBS plutôt que celle de TVO (Télévision éducative de l'Ontario)?

Devant l'abondance des canaux disponibles, il semblerait que le champ des communications ne soit plus considéré dans sa totalité comme un service public. Seule une partie le resterait. Mais laquelle, et à partir de quels critères? De toute évidence, la notion de service public se transforme mais la nouvelle conception qui préside aux décisions politiques ne s'avoue pas dans une définition bien claire.

Aux débuts de la radiodiffusion, la notion de service public a commandé la création d'un réseau d'Etat de radiophonie d'abord, de télévision par la suite. Nos gouvernements n'envisagent rien de semblable en ce qui concerne les nouveaux services. L'exploitation en est entièrement laissée à l'entreprise privée.

Cette stratégie conduira à une minorisation - déjà bien avancée - encore plus grande du secteur public. Doint-on entrevoir le jour où Radio-Canada et Radio-Québec feront partie des services "étagés" facultatifs? Caricatural? Peut-être.

La télévision payante est actuellement considérée comme un nouveau service. Le client paie pour un ou deux canaux supplémentaires. De nouveau service, la télévision payante deviendra-t-elle le modèle général de commercialisation et de consommation de l'ensemble des canaux de télévision. Il semble qu'on se dirige vers un système où le service public sera un service spécialisé parmi d'autres. Le consommateur paiera à la carte pour un canal de films, un canal de sports, un canal pour enfants, un canal de musique, etc. Ou peut-être sera-t-il obligé de s'abonner à des "grappes" regroupant deux ou trois canaux, ou bien ne sera-t-il facturé que pour les seules émissions qu'il aura consommées? Dans un cas comme dans l'autre, la notion de service public s'estompe au profit d'une conception de plus en plus commerciale de la communication"[100].

La question fondamentale reste la suivante: pourquoi devrait-on considérer les nouveaux services comme des services spécialisés et facultatifs? Pourquoi reconnaître la nécessité d'accès de tous les citoyens aux stations de télévision privées et non pas à un service d'interrogation de banques de données? Le

---

[100] Tremblay, G. (1985), "Evolution récente du système...", op. cit.

divertissement serait service public et l'information utilitaire ne le serait pas!

"Toute personne a droit à l'information dans la mesure prévue par la loi" (Charte québécoise des droits de la personne). Pourquoi le droit à l'information devrait-il être limité à certains types d'information, à certains services et pas à d'autres?

Si les nouveaux services sont vraiment nouveaux et répondent effectivement à des besoins, il faut en assurer l'accès à tous au même titre qu'on l'a fait pour les plus anciens services, qu'on qualifie maintenant de service de base.

La notion de service public devrait servir de phare dans cette réflexion sur les nouveaux services et les changements qu'ils introduisent dans le système canadien de radiodiffusion. Comment la protection du droit à l'information et la promotion d'objectifs collectifs en matière d'accessibilité et d'identité culturelle peuvent-elles être le mieux atteintes? Quel statut accorder à ces nouveaux services pour qu'ils contribuent à l'amélioration du service public?

4.6 Le rôle central de l'entreprise publique

La reconnaissance du fait que la radiodiffusion canadienne constitue un service public exige-t-elle la survie à même les fonds publics d'une entreprise publique, comme la Société

Radio-Canada? On pourrait concevoir, théoriquement, que la gestion du service public ne soit faite que par des entreprises privées soumises à la surveillance et au contrôle d'un organisme de régulation. Les pressions sont fortes actuellement pour faire une plus grande place à l'entreprise privée. Nous croyons cependant que l'abolition ou la marginalisation du secteur public entraînerait des conséquences catastrophiques pour le système de radiodiffusion canadienne.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, il y a encore consensus non seulement sur le maintien du secteur public mais aussi sur le rôle central que doit jouer la Société Radio-Canada dans l'ensemble du système. L'entreprise publique demeure l'instrument le plus important dont dispose l'Etat pour la poursuite effective des objectifs du service public.

Pourquoi ne pas se fier uniquement à l'entreprise privée, ou pourquoi ne pas lui accorder un plus grand rôle? Essentiellement pour trois raisons majeures. Premièrement, depuis les débuts de la radiodiffusion jusqu'à maintenant, les radiodiffuseurs privés n'ont jamais fait preuve d'un engagement actif dans la poursuite des objectifs que l'intérêt général dicte au système dans son ensemble. Ils n'ont joué qu'un rôle minime, pour ne pas dire nul, dans la promotion de la création et de l'expression culturelle canadiennes (cf. le Rapport Applebaum-Hébert cité au chapitre précédent). Et loin de faire preuve d'esprit de collaboration, ils ont toujours exercé des pressions sur le B.G.R. et le

C.R.T.C. pour qu'ils ramènent à la baisse les exigences de contenu canadien. Trop peu d'exemples également permettent de croire que la qualité des émissions constitue pour eux une exigence fondamentale. En peu de mots, la radiodiffusion privée n'a pas fait la démonstration, au cours de son histoire, d'un sens des responsabilités sociales qui pourraient amener le public à compter sur d'éventuels mécanismes de régulation interne.

Deuxièmement, la place de l'entreprise privée dans l'ensemble du système de radiodiffusion canadienne est déjà considérable. Rappelons des chiffres précédemment cités: sur un total de 117 stations de télévision, 86 sont de propriété privée; et sur un total de 558 stations de radio, 493 sont de propriété privée. Sans compter que la câblodistribution, la télévision payante et les services dits spécialisés sont entre les mains de l'entreprise privée.

Troisièmement, la logique du marché est telle qu'elle entraînera une secondarisation des objectifs sociaux et culturels par rapport aux exigences économiques. Nous partageons tout à fait le point de vue exprimé par les commissions d'enquête précédentes: les objectifs économiques sont loin d'être toujours compatibles avec les objectifs sociaux et culturels. Il faut souvent faire des choix entre les uns ou les autres. Il est à craindre, si la radiodiffusion était entièrement entre les mains du secteur privé, que la balance penche toujours du même côté.

Plutôt que de faire toujours de plus en plus de place au secteur privé, le service public exigerait qu'on s'attache davantage à renforcer le secteur public, cet instrument essentiel à la politique canadienne de la radiodiffusion. A cet égard, les suggestions récentes, émises surtout à la suite de la publication du rapport Appelbaum-Hébert, visant à faire de Radio-Canada un service distinct, ne nous semblent pas orientés dans la bonne direction. Selon notre analyse, de telles propositions conduiraient à une marginalisation accrue du secteur public.[101]

Le rapport Applebaum-Hébert propose que Radio-Canada cesse de faire de la publicité, se retire de la production, sauf en matière d'information et d'affaires publiques, et fournisse encouragements et débouchés à la création canadienne. L'abandon de toute publicité ferait sans doute le bonheur des Canadiens qui souhaitent majoritairement depuis longtemps avoir une chaîne nationale sans interruptions commerciales. Il est toutefois douteux que, dans la conjoncture actuelle où le gouvernement tente désespérément de réduire son déficit, il accepte la charge supplémentaire qu'une telle suppression de revenus entraînerait.

Les deux autres propositions (retrait presque total du secteur de la production et encouragement de la création canadienne) découlent de la lecture que fait la commission de l'évolution récente de la radiodiffusion caractérisée par une

---

[101] Ibid.

programmation plus riche et plus diversifiée. Selon les membres de la commission, la multiplication des canaux disponibles sur le câble et la vogue des magnétoscopes ont produit un changement majeur dans les habitudes d'écoute: la programmation n'est plus une prérogative des radiodiffuseurs; chaque téléspectateur peut maintenant composer lui-même son menu. "On peut dire que la haute main sur la programmation échappera en un sens aux entreprises de radiotélédiffusion pour passer aux téléspectateurs et aux auditeurs"[102]. Les commissaires en concluent que, dans ce contexte nouveau de richesse, la Société Radio-Canada doit abandonner ses prétentions à offrir une programmation diversifiée et équilibrée, pour se spécialiser dans une fonction et un type de contenu: "Ce dont la population a besoin de la part de la Société, c'est d'une programmation différente de celle offerte par les stations privées"[103].

Le rapport propose que Radio-Canada se limite désormais à un rôle de programmation:

> "A l'exception de ses émissions d'information, la Société Radio-Canada devra renoncer à toute activité en matière de production télévisuelle - ainsi qu'aux installations connexes - et se procurer

---

[102] Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale, op. cit., p. 257.

[103] Ibid.

> les matériaux de sa programmation auprès des producteurs indépendants."[104]

On ne peut qu'applaudir à l'importance que le rapport accorde aux créateurs et aux producteurs indépendants. Comme on souhaite avec lui que Radio-Canada diminue ses frais d'administration et consacre une part plus importante de son budget à la production. Mais la solution avancée soulève des questions et des inquiétudes.

Est-il raisonnable de souhaiter que l'entreprise publique se cantonne dans la programmation après avoir reconnu que cette fonction échapperait de plus en plus aux radiodiffuseurs au bénéfice des téléspectateurs? Pourquoi obliger la seule Société Radio-Canada à la spécialisation? Pourquoi ne pas poser les mêmes contraintes aux radiodiffuseurs privés? Pourquoi limiter la Société d'Etat aux contenus actuellement les moins populaires et les moins rentables? Si la séparation de la production et de la programmation est souhaitable, pourquoi ne l'imposer qu'à Radio-Canada?

Toutes ces questions sont laissées sans réponse dans le rapport Applebaum-Hébert. La spécialisation deviendra peut-être une nécessité, compte tenu de la multiplication des possibilités de transmission et des services. Auquel cas la répartition des types de contenu entre les radiodiffuseurs devrait faire l'objet de négociations arbitrées par l'organisme réglementaire. Le

---

[104] Ibid., p. 279.

C.R.T.C. accordera alors le "monopole" sur l´un ou l´autre type de contenu à l´entreprise, privée ou publique, qui offrira les meilleures garanties de qualité de service.

Les suggestions du rapport Applebaum-Hébert se traduisent par des exigences plus élevées envers la Société d´Etat, entre autres en ce qui concerne la teneur en contenu canadien. Mais elles lui enlèvent en même temps ses moyens de production et donc de contrôle, dans une industrie où le capital privé a une forte tendance à la concentration. Les auteurs du rapport rêvent sans doute d´un monde rempli d´une multitude de petits producteurs indépendants où, grâce à une féroce concurrence, Radio-Canada n´aurait qu´à sélectionner les produits de meilleure qualité.

La réalité économique est cependant tout autre. Si les écrivains et les scénaristes ont besoin de peu de moyens, il en va tout autrement pour les producteurs audio-visuels. Les équipements exigent des capitaux importants et les économies d´échelle poussent à la concentration. Ce n´est pas pour des raisons idéologiques que le réseau TVA a fait si peu appel au fonds d´aide à la production d´émissions canadiennes. Il lui en coûte moins cher de produire lui-même ses émissions que de faire appel à des producteurs indépendants, même subventionnés. Pourquoi contraindre la Société d´Etat à des choix économiques que récuse l´entreprise privée?

Il faut sans doute encourager la création et la production indépendante. Mais il existe d´autres moyens que de priver

Radio-Canada de ses moyens de production. On pourrait soutenir que ce sont bien davantage les lois du marché, dans une petite société comme la nôtre plutôt que l'existence de Radio-Canada qui entravent le développement de la production indépendante. L'actualité récente le démontre une fois de plus, s'il était nécessaire: la tendance lourde est à la concentration de la propriété.

Ce sont les effets néfastes de cette concentration qu'il importe de contrer. Et il faut en rechercher les moyens dans une régulation plus efficace et dans un renforcement du rôle de l'entreprise publique. Plutôt q'un rétrécissement, c'est un élargissement du mandat de la Société d'Etat qu'il faut promouvoir. Pour qu'elle soit en mesure de concurrencer plus efficacement le secteur privé tout en maintenant de hauts standards de qualité, qui lui permettront d'entraîner le secteur privé dans son sillage. Malgré les lacunes qu'on pourrait trouver dans sa performance passée, Radio-Canada demeure l'instrument privilégié d'une politique de service public en matière de radiodiffusion.

Cette position n'implique pas qu'il ne faille apporter des changements à la gestion de la société d'Etat. La bureaucratie et le corporatisme y sont devenus, aux dires mêmes de plusieurs de ses artisans, des maladies paralysantes. Toute nouvelle politique de radio-diffusion devrait tenter de remédier à ces problèmes. Mais des changements d'un autre ordre s'imposent également. A

quand le budget quinquennal, comme celui de la B.B.C., réclamé par plusieurs commissions d'enquête? Il permettrait sans aucun doute une meilleure planification des projets de la Société d'Etat.

4.7 Les défis particuliers de la radiodiffusion francophone

La radiodiffusion, en milieu francophone, fait face actuellement à des défis particuliers. Longtemps protégée par la barrière linguistique de l'influence étrangère, elle est de plus en plus confrontée à ce qu'on appelle les transferts d'écoute. Les progrès du bilinguisme, et encore plus ceux de la câblodistribution, ont rendu facilement accessible les programmations des réseaux canadiens anglais et américains. De nouvelles menaces pèsent sur le développement de la culture francophone en Amérique.

Pour contrer le phénomène du transfert d'écoute, les autorités fédérales ont cru bon d'autoriser la création d'une autre station francophone privée à Montréal, en espérant qu'il en résulte un choix plus large pour les spectateurs et qu'ils soient ainsi moins tentés de se brancher sur les réseaux anglophones. Nous doutons fortement que cette solution produise les résultats escomptés. Nous plaçons plus d'espoir dans l'amélioration de la qualité des émissions que dans leur augmentation quantitative.

Il faudrait peut-être songer à accorder davantage d'autonomie au réseau francophone de Radio-Canada pour lui permettre de mieux

d´ajuster aux particularités de sa clientèle. La vie culturelle au Canada repose sur la cohabitation de deux cultures majeures, l´anglophone et la francophone, sans compter l´apport des multiples minorités ethniques. Chacune des deux grandes cultures a besoin d´un espace d´autonomie pour assurer son développement propre. Cela est vrai aussi en matière de radiodiffusion.

Il faudrait aussi accorder au réseau francophone une part plus équitable du budget de la Société d´Etat. Compte tenu du nombre d´heures de diffusion et de production des réseaux francophone et anglophone, le déséquilibre actuel défavorise le second.

Finalement il faut souligner que l´étroitesse du marché francophone est encore plus accentuée que celle du marché anglophone. La vive concurrence que se livrent actuellement les radiodiffuseurs francophones, en présentant les mêmes types d´émissions aux mêmes heures, n´avantage sans doute ni les radiodiffuseurs ni les téléspectateurs. Il y aurait peut-être lieu d´envisager une collaboration plus étroite entre les radiodiffuseurs francophones privés comme publics, collaboration qui pourrait être orchestrée et contrôlée par le C.R.T.C. On pourrait en espérer d´aussi bons résultats, pour enrayer l´hémorragie des transferts d´écoute, que la multiplication des stations privées.

BIBLIOGRAPHIE

Aird, J. (Sir) (1929), Rapport de la commission royale de la radio-diffusion, Ottawa, imprimeur de sa très excellente majesté le roi, 30 p.

Barbe, R.P. (1980), Les organismes québécois de régulation des entreprises d'utilité publique, Montréal: Wilson et Lafleur, 500 p.

Capron, William M., ed. (1971), Technological Change in Regulated Industries, The Brookings Institution, Washington, D.C., 238 p.

Chevalier, Jacques (1971), Le service public, Dossiers Thémis, Presses Universitaires de France, 95 p.

Comité fédéral-provincial sur l'avenir de la télévision francophone, L'avenir de la télévision francophone, mai 1985, 98 p.

Crew, Michael A. and Kleindorfer, Paul R. (1979), Public Utility Economics, St. Martin's Press, New York, 246 p.

Ellis, David (1979), La radiodiffusion canadienne, Objectifs et réalités 1928-1968, Gouvernement du Canada, Ministère des Communications, 94 p.

Farris, Martin T. and Sampson, Roy J. (1973), Public Utilities, Regulation, Management and Ownership, Boston: Houghton Mifflin, 355 p.

Fox, F. (1983), "La culture et les communications, Eléments-clés de l'avenir économique du Canada", Mémoire présenté à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Garant, Patrice (1966), Essai sur le service public au Québec, Sans lieu, 503 pages (version remaniée de la thèse de doctorat soutenue par l'auteur, Université de Paris).

Gies, Thomas G. (1966, 1967), "New Concepts in Public Utility Regulation", in Shepherd, W.G. and Gies, T.G., eds., Utility Regulation. New Directions in Theory and Policy, New York: Random House, pp. 88-111.

Gouvernement du Québec, Ministère des communications, Les nouveaux services de communication, 1983.

Harvois, P. (1979), "Les mutations du service public aujourd'hui", Pour, 68-60, nov.-déc. 1979, pp. 19-22.

Krasnow, Erwin G. (1982), Longley, Lawrence D., Terry, Herbert A., The Politics of Broadcast Regulation, New York, St. Martin's Press, Third Edition, 304 p.

La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco), Tome 4, Secteurs particuliers de l'administration, publié par l'imprimeur de la reine, Ottawa,1963.

Lafrance, J.P., et Gousse, C. (éds.), (1982), La télévision payante: jeux et enjeux, Ed. Albert Saint-Martin.

Lewis, Ben W. (1966-1967), "Emphasis and Misemphasis in Regulatory Policy", in Shepherd, W.G., and Gies, T.G., eds., Utility Regulation, op. cit. pp. 212 à 248.

MacBride, S. (1980), Voix multiples, un seul monde: Communication et société aujourd'hui et demain, Paris, UNESCO, La documentation française, Les éditions africaines.

Mattelart, A., et Piemme, J.M. (1980), Télévision: enjeux sans frontières, Presses Universitaires de Grenoble.

Missika, J.L. et Wolton, D. (1983), La folle du logis, Paris, Gallimard.

Peers, Frank W. (1969), The Politics of Canadian Broadcasting, 1920-1951, University of Toronto Press.

Rapport du comité d'étude de la politique culturelle fédérale (Applebaum-Hébert), Direction de l'information, Ministère des communications, Gouvernement du Canada, 1982, 392 p.

Rapport du comité sur la radiodiffusion (Commission Fowler II), Imprimeur de la reine, Ottawa, 1965, 454 p.

Rapport - Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision - 1957 (Commission Fowler I), Tome I - 553 p., Tome II - 216 p.

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des Arts, Lettres et Sciences au Canada, 1949-1951 (Commission Massey), Edmond Cloutier, Imprimeur de sa très excellente majesté le roi, Ottawa, 1951.

Schwarz, T. (1979), "L'Etat et la notion de service public: rappel historique", Pour, 68-69, nov.-déc. 1979, pp. 13-17.

Shea, Albert A. (1963), Broadcasting The Canadian Way, Hawest House, Montréal, édition 1980, 130 p.

Shepherd, William G. and Gies, Thomas G. (1966), Utility Regulation. New directions in Theory and Policy, Random House, New York, 2e ed. (1967), 284 p.

Smith, A. (1974), British Broadcasting, Compiled and edited by Anthony Smith, David and Charles: Newton Abbot, 271 p.

Toogood, A. (1984), "Broadcasting and The Myth of Canadian Cultural Sovereignty", a paper presented at the annual meeting of the Middle Atlantic Conference for Canadian Studies, Baltimore, Maryland.

Tremblay, G. (1985), "Evolution récente du système canadien de communication: le service public survivra-t-il?", Communication et Information, vol. 7, no 3, aut. 1985.

Tremblay, G. (1985), "Radio-Québec: la télévision avale-t-elle l'éducation?", Possibles, vol. 9, no 4, été 1985.

Tremblay, G. (1984), "Vers la marginalisation du service public de radiodiffusion", Le Devoir, 15-12-1984.

Tremblay, G. (1984), "Radio-Canada et Radio-Québec: l'avenir du service public", Le Devoir, 14-12-1984.

Tremblay, G. (1984), "Notes de recherches sur la notion de service public et l'accessibilité aux nouveaux services télématiques", rapport à la commission 4 de la conférence sur l'informatique et l'électronique, polycopié, nov. 1984, 25 p.

Tremblay, G. (1983), "Politiques canadienne et québécoise concernant les nouvelles technologies de communication", Le Bulletin de l'IDATE, Montpellier, oct. 1983, no 13, pp. 30-37.

Trudel, Pierre (1984), Le droit de l'information et de la communication, Notes et documents, Montréal, Les éditions Thémis, 595 p.

Trudel, Pierre (1981), Boucher, Jacques, Piotte, René, Brisson, Jean-Maurice, Le droit à l'information, émergence, reconnaisance, mise en oeuvre, Les presses de l'Université de Montréal, 453 p.

Verheyden, Michel (1970), La radio-télévision face au pouvoir, l'expérience belge, Centre des techniques de diffusion, Université catholique de Louvain, Louvain, 198 p.